

# OKO IZBORA 14



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU

## Oko izbora [14]

Ustavni referendum 28. i 29. oktobar 2006.

Priredio: Srećko Mihailović

Za izdavača:

Zoran Lučić

Urednik:

Srećko Mihailović

Lektor i korektor:

Vidojko Jović

Prelom, oblikovanje i štampa:



**BgDream iTechnologies**

Tiraž: 500

Beograd, februar 2007.

Štampanje ove knjige omogućilo je:

Ministarstvo inostranih poslova Švedske

Projekat posmatranja referendumu podržali su:

OEBS

Ministarstvo inostranih poslova Švedske

Međunarodni centar Olof Palme

Ambasada Švajcarske

Institut za održive zajednice

CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU

Lomina 9/III, 11000 Beograd

e-mail: [cesid@cesid.org.yu](mailto:cesid@cesid.org.yu)

sajt: [www.cesid.org](http://www.cesid.org)

# OKO IZBORA 14

(Ustavni referendum, 28. i 29. oktobar 2006. godine)

### UVOD

Srećko Mihailović <i>Novi Ustav nove Srbije</i> .....	5
---	---

### Prvi deo: DUGO PUTOVANJE DO USTAVA

Zoran Stojiljković - <i>Kako smo najzad došli do Ustava</i> .....	9
---	---

Marijana Pajvančić - <i>Ustavno pitanje u Srbiji 1990-2006. godine</i> .....	21
--	----

Vukašin Sarajlić - <i>Pravni okvir za donošenje novog Ustava</i> .....	27
--	----

### Drugi deo: ISTRAŽIVAČKI O REFERENDINU

Đorđe Vuković - <i>Građani Srbije između apstinencije, bojkota i izlaska na referendum</i> .....	39
--	----

Miloš Mojsilović - <i>Motivi građana za izlazak na referendum</i> .....	55
---	----

### Treći deo: KAKO JE PROTEKAO REFERENDUM

Marijana Simić i Miloš Hrnjaz - <i>Aktivnosti CeSIDa na ustavnom referendumu</i> .....	65
--	----

Ivana Petrin - <i>Rad Republičke izborne komisije</i> .....	75
---	----

### Četvrti deo: UMESTO RASPRAVE – Izbor tekstova iz dnevne i nedeljne štampe

Boris Tadić - <i>Zašto podržavam Ustav</i> .....	81
--	----

Mirko Vasiljević - <i>Pravni, politički i vrednosni razlozi neophodnosti donošenja novog Ustava</i> .....	86
---	----

Vesna Rakić-Vodinelić - <i>Ustav kao normativna forma ne može pomerati granice realnosti</i> .....	90
--	----

Zoran Ivošević - <i>Novi Ustav, na prvi pogled</i> .....	95
--	----

Milić Milovanović - <i>Pravila igre ili spisak želja</i> .....	98
--	----

Desimir Tošić - <i>Ustavnopravna istorija, pravna originalnost i pravna svest</i> .....	100
---	-----

Ivan Ahel - <i>Sistemski pogled na Ustav Srbije</i> .....	104
---	-----

Zoran Živković - <i>Demokratija, legalizam i evropska budućnost Srbije</i> .....	108
--	-----

Vladimir Vuletić - <i>Većina, a ne svi</i> .....	112
--	-----

Slobodan Antonić - <i>Rišeljeov metod</i> .....	114
---	-----

Srećko Mihailović - <i>Dogovor krokodila</i> .....	115
--	-----

## Uvod

# Novi Ustav nove Srbije

Dva pitanja su odredila sudbinu novog Ustava u jesen 2006. godine.

Da li je Srbiji bio neophodan novi Ustav?

Jeste! Bilo je potrebno nadoknaditi propušteno i prekinuti srpsko shvatanje političke dinamike po kojem uvek ima vremena za sve i po kojem ono što se može obaviti i danas i sutra, treba ostaviti za sutra, bez obzira što je danas jeftinije, a sutra skuplje. (Milošević je svoju tranziciju započeo svojim ustavom, uostalom kao i sve tranzicione zemlje. Demokratska Srbija je čekala pet godina da konsenzus-ustavom, tj. dogовором са политичким партијама miloševičевске provenijencije, започне своје tranziciju.)

Da li je je bilo moguće doneti bolji Ustav?

Nije! Prihvaćeni Ustav je donet na uskoj margini ograničenoj, s jedne strane, maksimumom onoga što su radikali hteli da prihvate, maksimumom onoga dokle su demokrate mogle da popuste i sposobnošću srpskih demokrata za postizanje kompromisa. Motivi radikala na smanjenje zahteva, kao i motivi demokrata za popuštanje nisu bili toliko bitni, koliko su bile bitne konsekvene tih postupaka. Nema konsenzusa bez kompromisa. Ako bi ga bilo, onda nam je to siguran znak da se on postiže na nekim u biti prepolitičkim sadržajima.

Ova dva *momenta* odredila su gotovo opšti stav: *Novi Ustav treba prihvati po svaku cenu!* Tako je i bilo!

Pogledajmo još nekoliko pitanja i mogućih odgovora.

Da li je Ustav mogao da bude prihvacen uz drukčije (bolje) procedure? Teško! Za razne druge i drugačije procedure nije bilo vremena. Ono što se jednom propustilo, nije bilo moguće naknadno učiniti. Na stanici na kojoj smo čekali, mogao se uhvatiti samo poslednji voz!

Da li su novim Ustavom otežane ili olakšane mogućnosti promene Ustava? Nesumnjivo je da nije otežana procedura za promenu ustava. Bilo je dilema oko toga da li je isto ili lakše promeniti (novi) ustav? No, sve i da je ostalo isto toliko teško promeniti ovaj „Koštuničin“, kao i onaj „Milošević“, nismo na gubitku i svi oni koji smatraju da ustav treba menjati, imaju šansu.<sup>1</sup>

Da li su bila moguća bolja ustavna rešenja? Naravno, bila su u opticaju i bila su moguća, ali su nailazila na odbojni stav neke od onih strana od koje je zavisilo prihvatanje novog Ustava.

<sup>1</sup> Zanimljivo je, a svakako i politički značajno, što su *Gradske inicijative* gotovo odmah pokrenule inicijativu za pravljenje spiska razloga i mogućih drukčijih ustavnih rešenja. Dakle, šta je bilo – bilo je, a sada da vidimo da li i šta možemo da promenimo!

Da li je bilo moguće organizovati javnu raspravu? Drugo je pitanje vezano za svrshishodnost te rasprave u situaciji oštrog stranačkog nadmetanja u *zatezanju vrengije*. A možda još više, u situaciji opšteg neuvažavanja racionalnog mišljenja o bilo kojoj društvenoj temi. Ako se nalazimo u situaciji u kojoj prednost ima bilo koji stranački stav u odnosu na relevantno promišljanje *nezavisnih*, sama ideja javne rasprave, bez široke i duboke potpore civilnog društva, tek je isprazna priča bez naročitog smisla.

Nema sumnje da je mnogima smetalo što nije bilo javne rasprave o predlogu novog ustava.<sup>2</sup> To je smetalo i onima koji nisu imali nijednu ozbiljniju primedbu na tekst predloga ustava. Meni je više smetalo jedno od obrazloženja zbog čega nema javne rasprave. *Kao*, javna rasprava je relikt komunizma, socijalističkog samoupravljanja, *kardeljevština*... Pri tom, ovaku dijagnozu izgovaraju oni koji se kunu u demokratiju i beskrajnu odanost demokratskim principima. U stvari, ovde neprijatelje demokratije nalazimo prekrivene providnim demokratskim plaštovom i sakrivene iza demokratskih fraza. Reč je, pak, o krajnjem nepoznavanju suštine demokratije. Demokratija bez javne rasprave jeste tek procedura donošenja odluka, jedna od brojnih procedura čiju je nadmoć nad drugim procedurama teško dokazati. *Reductio ad absurdum*.



U ovom zborniku radovi su podeljeni u četiri odeljka.

Prvi odeljak sadrži uvodne tekstove Zorana Stojiljkovića, Marijane Pajvančić i Vukašina Sarajlića.

Drugi odeljak se odnosi na javnomnjenjska predreferendumski istraživanja i sadrži tekstove Đorđa Vukovića i Miloša Mojsilovića.

U trećem odeljku u tekstovima Marijane Simić, Miloša Hrnjaza i Ivane Petrin opisan je tok samog referendumu.

U četvrtom odeljku dajemo izbor tekstova na temu referendumu i novog Ustava, iz listova „Danas“ i „Politika“ i nedeljnika NIN.

Srećko Mihailović

---

<sup>2</sup> I pored kratkog vremena bilo je, doduše ne tako obimne, javne rasprave. O tome najbolje svedoče tekstovi objavljivani u dnevnim listovima „Danas“ i „Politika“. U ovoj knjizi dajem izbor nekoliko tekstova koji najbolje ilustruju karakter kritičkih primedbi na tekst novog Ustava i na proceduru usvajanja tog Ustava.

Prvi deo

# Dugo putovanje do Ustava



Zoran Stojiljković,  
Fakultet političkih nauka, Beograd

## KAKO SMO NAJZAD DOŠLI DO USTAVA

Svečanim proglašenjem Ustava na sednici Narodne skupštine Republike Srbije, održanoj 8. novembra 2006. godine, uz istovremeno donošenje Ustavnog zakona za njegovu primenu, završena je šest godina duga istorija nastojanja da se postigne kvalifikovana, dvotrećinska saglasnost oko potrebe donošenja i samih sadržaja novog, postmiloševićevskog demokratskog Ustava.

Donošenju novog «Mitrovdanskog Ustava» neposredno je prethodilo usvajanje predloga Ustava na Skupštini, glasovima čak 242 od 250 poslanika, i njegova potvrda na «referendumu o Ustavu» održanom 27. i 28. oktobra. Referendumskoj «overi» Ustava od strane natpolovične većine građana sa biračkim pravom, uz (samo)izuzimanje Albanaca sa Kosova i Metohije, sledila je kratka, ali intenzivna i dramatična, epizoda sukoba i nagodbi političkih stranaka oko Ustavnog zakona za njegovu primenu. U osnovi ovih sukoba bile su različite računice i taktički proračuni oko najpovoljnijeg tajminga održavanja i (ne)istovremenosti raspisivanja parlamentarnih i predsedničkih izbora. Kada je posle serije uzajamnih pretnji i uslovljavanja najzad postignut dogovor da se republički parlamentarni izbori održe 21. januara, a lokalni izbori i izbor predsednika Srbije do kraja 2007. godine, put proglašenju novog Ustava bio je konačno otvoren.

Srbija je tako dobila svoj dvanaesti, ili ako ne računamo ustave iz perioda prve i druge Jugoslavije, šesti po redu «samostalni» Ustav, počev od prvog Sretenjskog ustava iz daleke 1835. godine.

Neposredni, institucionalni okvir i prepreku za donošenje novog Ustava činila je dakle, prethodnim Ustavom iz 1990. godine dizajnirana, «tvrd» procedura za promenu Ustava, odnosno nužnost demontiranja sistema sa dvostrukim osiguračem. Prvo je bilo neophodno obezbediti nimalo jednostavnu i visoku, dvotrećinsku podršku predlogu novog Ustava u parlamentu. To je, imajući u vidu raspored snaga u sazivu parlamenta formiranom posle decembarskih izbora 2003. godine, praktično značilo i podršku i glasove poslanika stranaka prethodnog režima, pre svega radikala. Zatim je bilo neophodno da, kroz referendumsku kampanju, čitav luk parlamentarnih stranaka koje su podržale predlog novog Ustava animira i izvede na birališta natpolovičnu većinu birača i ubedi ih da podrže novi Ustav. U uslovima raširene i rastuće političke apatije i niskog kredibiliteta i poverenja u parlament i političke stranke neophodno je bilo obezbediti i dodatni «blagoslov» SPC i drugih verskih zajednica, kao i podršku

ključnih međunarodnih aktera i brojnih domaćih organizacija i udruženja.

Drugi, ključni preduslov činilo je prisustvo dovoljno političkih razloga da se formira volja i saglasnost političkih aktera da se preskoči visoka prepreka koji je postavio prethodni Ustav. Nedostatak političke volje i saglasnosti da se promeni prethodni Ustav obeležili su čitav period posle promena 5. oktobra 2000. godine. Svih prethodnih šest godina obeležila su obećanja o donošenju novog, demokratskog ustava i neuspeli pokušaji da se obezbedi dovoljna politička podrška nekom od brojnih ustavnih projekata. I kada su, zamoreni prethodnim neuspesima, građani već polako počeli da gube veru da će dočekati novi Ustav, on se u gotovo ekspresnom roku našao pred njima.

Logično se postavljaju pitanja zašto do njegovog donošenja nije došlo odmah posle promena iz 2000. godine, u daleko povoljnijim političkim okolnostima, odnosno koji su to uslovi i razlozi vodili njegovom usvajanju 2006. godine?

Ako je potreba donošenja novog Ustava sve vreme imala podršku u većinskom delu političke javnosti i bila manje-više nesporna, koji su to ranije nedostajući opšti uslovi i konkretni političko-konjuktturni razlozi i motivi konačno doveli do njegovog usvajanja?

Prihvatljiv, nužan politički preduslov pronađen je u potrebi da se, u vreme određenja konačnog statusa Kosova i Metohije, pregovaračka pozicija Srbije osnaži jasno iskazanom voljom političkih aktera i samih građana da Kosovo i Metohija ostane u granicama Srbije, sadržanom u preambuli novog Ustava. Usvajanje novog Ustava time postaje nacionalni imperativ i dovoljan razlog da se pristane na kompromis, odnosno odustane od ranije formulisanih predloga i zahteva u pogledu drugih ustavnih rešenja.

Drugi, konjuktturni motiv i razlog predstavlja činjenica da posle usvajanja Ustava sledi raspisivanje izbora. Donošenje Ustava i raspisivanje izbora u tako važnom, istorijskom kontekstu, prihvatljivo je i za vlast i za opoziciju. Manjinska vladajuća koalicija, dodatno suočena sa oročenom najavom izlaska G17 plus iz Vlade za 1. oktobar, raspisivanje izbora pre isteka svog mandata ne mora knjižiti kao svoj gubitak, jer ih može tumačiti kao ispunjenje svog predizbornog obećanja o donošenju novog Ustava. Na drugoj strani, opozicija, posle brojnih manje-više smislenih i organizovanih pokušaja da iznudi izbore, dolazi do cilja bez rizika da bude optužena za političku uskogrudost i kratkovidost. Kosovo i «dogovoren» izbori čine, dakle, politički okvir u kojem prevazilaženje razlika postaje moguće.

### Prolog: Svi raniji pokušaji

Ostaju, međutim, otvorena pitanja razloga neuspeha ranijih pokušaja, kao i kvaliteta karaktera i trajnosti usvojenih rešenja.

Povoljni momenat za promene i širom otvoreni «konstitucionalni prozor» postojao je još krajem 2000. godine. Posle pobeđe na poene na septembarskim, predsedničkim izborima, DOS je na decembarskim parlamentarnim izborima 2000. ostvario pravi izborni trijumf i obezbedio (pre)lagodnu vladajuću većinu. Stranke prethodne vlasti i njihove pristalice bile su saterane u čošak, odnosno nalazile su se u stanju gotovo potpune političke izolacije, čak panike. Na drugoj strani, nova demokratska vlast bila je u opijajućoj, gotovo ljubavnoj ali kratkotrajnoj, postrevolucionarnoj idili i sa građanima i sa međunarodnom zajednicom. Postoјao je gotovo idealni okvir akumulirane socijalne energije i spremnosti na promene. Bio je pravi momenat da se realizuje prva tačka iz Ugovora sa Srbijom, odnosno obećanje DOS-a iz decembra 2000. godine, da će novoizabrani parlament prvog dana svoga rada doneti deklaraciju o hitnim promenama Ustava. Novi Ustav je viđen kao osnov društvenog ugovora demokratskih vlasti i građana. Novi Ustav i konstitucionalizacija promena bili su neophodni i da bi se legitimne promene učinile do kraja legalnim. Istovremeno je trebalo napraviti odlučan diskontinuitet sa prethodnim, autoritarnim i izolacionističkim režimom, ali i izbeći predugo zadržavanje u zoni «revolucionarne arbitrarnosti» i voluntarizma. Donošenjem novog, demokratskog ustava nove vlasti bi demonstrirale i praktičnu spremnost da se samoograniče, odnosno sopstveno delovanje podvedu pod jasne ustavne i zakonske limite.

Ubrzo će se, međutim, jasno videti da hibridni široki pokret bez preciznije određenih ciljeva jeste povoljan politički kišobran za rušenje starog, ali ne i za efikasno i uspešno građenje novog poretka. Ogoromnim realnim izazovima izlaska iz siromaštva i izolacije i oslobođanja od negativnog imidža i teškog bremena nasleda iz Miloševićevog perioda, veoma brzo će se priključiti problemi balansiranja sopstvenih programske razlike. Čini se da će još veći izazov i ograničenje donošenju novog ustava predstavljati i, već sredinom 2001. godine otvorena, borba za (pre)vlast unutar demokratskog bloka. Ona će se na ustavnom planu manifestovati pre svega kroz suprotstavljenje pozicije oko načina izbora i ovlašćenja ključnih organa vlasti, kao i obima planirane decentralizacije. Relevantno, jasno ograničenje punom ustavnom oblikovanju Srbije predstavljaće prvo postojanje SRJ, a zatim i provizorij državne zajednice Srbije i Crne Gore, odnosno njenom Ustavnom poveljom određen karakter uslovne i oročene zajednice država.

Sve dublje unutrašnje podele i sukobi, koji su rezultirali i izlaskom DSS iz Đindjićeve vlade, preuzimanjem mandata i sporovima pred Ustavnim sudom, kao i

serijom neuspelih izbora za predsednika Srbije, rezultirali su izlaskom predstavnika DSS iz ustavne komisije.

Osnovni motiv predstavljal je odluka Predsedništva «krnjeg» DOS-a da podrži rešenje kojim se predviđa posredni izbor predsednika Srbije u parlamentu, što je u DSS-u viđeno kao atak na poziciju i uticaj Vojislava Koštunice i DSS-a. Dodatni udarac predstavljal je predlaganje Zakona o načinu i postupku promene Ustava Srbije, 11. aprila 2003. godine, u toku trajanja vanrednog stanja. Ovim zakonskim projektom predviđala se olakšana i ubrzana procedura za postupak promene Ustava.

Indikativno je da je svaka politička formacija sa dolaženjem na vlast pokazivala sve veći interes i razumevanje za iznalaženje pravnih mogućnosti za labavljenje i pojednostavljinje tvrdih ograničenja za promene ustava i gubila ga sa odlaskom u opoziciju.

Pred izbore decembra 2003. godine, u koalicionom sporazumu stranaka buduće manjinske vladajuće koalicije, donošenje novog ustava figuriralo je ponovo kao visoko rangirani prioritet.

Posle neuspelih pregovora sa Demokratskom strankom čak se jedno vreme spekulisalo sa pričom da je posao manjinske vlade samo da na Vidovdan 2004. godine doneše novi Ustav i nakon toga raspiše izbore.

Posle pogroma nad Srbima na Kosovu, 17. marta 2004. godine, na predlog 213 poslanika, parlament je doneo odluku o ponovnom pokretanju rada na promeni Ustava i formiranju Odbora za ustavna pitanja. Praktično, ustavni odbor je započeo svoj rad kritičkim uvidom i komparativnom analizom ranijih ustavnih projekata koji su, po pravilu, dolazili od strane pravnih eksperata i udruženja i NVO i uživali (in)direktnu podršku pojedinih političkih formacija. Autorski ustavni projekti su uglavnom model-uzori određenih političko-organizacionih obrazaca poput «Ustava Kraljevine Srbije» profesora Pavla Nikolića ili «Ustava regionalne države» akademika Miodraga Jovičića. Sličan, modelski karakter i pristup ima i projekat «Ustavnopravni okvir decentralizacije Srbije i autonomije Vojvodine», grupe autora okupljenih oko Centra za regionalizam. Sintetički pristup, koji pretenduje na širu javnu i političku podršku, sadrže projekti: «Ustavna rešenja za Srbiju» Beogradskog centra za ljudska prava, «Projekat Ustava Republike Srbije, grupe autora okupljenih u Forumu Iuris, predvođenih Nenadom Dimitrijevićem, kao i «Principi ustavne deklaracije», grupe autora okupljenih oko Foruma za etničke odnose.

Uz brojna zajednička odredišta sadržana u ovim projektima u raspravama oko ustava uspostavljeno je pet tačaka sporenja.

Prvu čini sama «tvrdna» procedura promene Ustava, odnosno različito usmereni predlozi kako da se ona pojednostavi: ukidanjem ili bar spuštanjem praga

referendumskе podrške predlogu Ustava, ograničenjem važenja visoke, kvalifikovane većinske podrške u parlamentu samo na predloge promena koje se tiču osnovnih ustavnih načela, odnosno (re)kombinacijama pojednostavljene skupštinske procedure sa spuštanjem praga ili čak ukidanjem naknadne referendumskе podrške predlogu Ustava.

Druga prisutna dilema oko republikanskog ili monarhijskog oblika državnog uređenja nije, i pored postojanja relevantnih stranaka sa manje-više eksplizitno izraženim promonarhijskim opredeljenjem, bila u fokusu pažnje stručne i šire političke javnosti.

Sasvim suprotno, treća dilema vezana za građansko ili nacionalno određenje karaktera države bila je politički preeksponirana, imajući u vidu većinsko opredeljenje građana Srbije za kompromisno rešenje koje uključuje i poziv na državnu tradiciju srpskog naroda i određenje države kao političke zajednice ravnopravnih građana.

Politički preeksponirana i taktičko-političkim razlozima i računicama pretežno uslovljena i motivisana bila je i četvrta dilema oko načina izbora i ingerencija predsednika Srbije, odnosno optiranja za «čist» parlamentarni ili (polu)predsednički sistem vlasti. Po pravilu, za neposredne predsedničke izbore zalagale su se stranke sa jakim kandidatom sa realnim izgledima na pobedu. Na drugoj strani, procena da stranka i koalicija trenutno nemaju kandidata sa pobedničkim performansama vodila je ili kritici sistema bicefalne («dvoglave») izvršne vlasti ili zadržavanju previšokog izbornog cenzusa za izlaznost koji je praktično obesmislio predsedničke izbore, odnosno izložio ih rizicima primene brojnih tehnika «tihog bojkota».

Najzad, petu, objektivno najtežu tačku sporenja i prisutnih realnih interesnih razlika, čini održivi većinski prihvatljiv i istovremeno optimalni nivo decentralizacije Srbije. Razlike po ovom pitanju išle su od zagovaranja unitarnog modela, preko različitih modela (asimetrične) regionalizacije, koji se (in)direktno pozivaju na Evropu regija, pa sve do zahteva za praktičnu federalizaciju Srbije.

Na osnovu ovih, i brojnih drugih, ustavnih modela i ideja do početka 2005. godine biće formulisana dva modela i predloga ustavnih promena koji će dobiti direktnu političku podršku, čak mentorstvo, i predstavljati osnovicu za donošenje novog Ustava.

Prvo je, juna 2004. godine, formulisan predlog DSS-a koji ubrzo postaje i oficijelni predlog Vlade. Ovaj predlog je početno sadržavao ideju o podeli Srbije na šest regiona koja je, zbog snažnog protivljenja radikala regionalizaciji ali i nepostojanja saglasnosti oko granica regiona na prostoru «uže» Srbije, ubrzo napuštena.

Zatim je i predsednik Tadić iskoristio svoje pravo ustavne inicijative i oformio tim eksperata koji je, januara 2005. godine, izašao sa «Predsednikovim predlogom

ustava». Ovaj predlog donosi posebno detaljno razvijen i potpun korpus individualnih i kolektivnih ljudskih prava, dosta srođan onome sadržanom u «maloj ustavnoj povelji» u državnoj zajednici SCG.

### **Ustavni radovi ulaze u (brzu) završnicu**

Posle svog formiranja Pododbora za ustavna pitanja održao je 18 radnih sednica. Sve do početka 2006. godine činilo se, međutim, da je kompozicija sa ustavnim promenama ponovo na slepom koloseku. Stvari oko Ustava dobijaju posebno na značaju i ubrzajuju jun 2006. godine kada ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu Zoran Lončar i profesor Dragor Hiber kao zastupnici dva postojeća predloga Ustava dobijaju zadatku da intenzivno rade na njihovom usaglašavanju.

«Ustavni radovi» postaju prioritet prvog reda posle najave da će posrednik Ahtisari na jesen izaći sa sopstvenim predlogom za rešenje konačnog statusa Kosova i Metohije. Tokom parlamentarne sednice posvećene Kosovu i Metohiji ističe se da donošenje Ustava ima karakter i značaj ustavnog plebiscita protiv nametanja rešenja za Kosovo i Metohiju. Stvara se atmosfera i raspoloženje u političkoj javnosti da su jednodušna podrška Predlogu ustava u parlamentu i masovni odziv i podrška i potvrda građana na ustavnom referendumu neka vrsta patriotske obaveze. Poruka da Srbija nikada neće pristati na komadjanje svoje teritorije i dobrovoljno se odreći Kosova i Metohije, dodatno je osnaživana pozivanjem na primere Irske, Zapadne Nemačke ili odnos Kine prema Tajvanu, bez dovoljnog sluha i uvažavanja razlike u kontekstima i odnosima snaga.

Rasprave o Ustavu dobijaju na ubrzaju i poprimaju politički pregrejan karakter potiskivanjem svih drugih realno prisutnih spornih pitanja i vezivanja za samo jedan cilj – očuvanje Kosova i Metohije.

Dodatni motiv za ubrzanje čini i za 1. oktobar, tri meseca ranije najavljen, izlazak ministara iz G17 plus iz Vlade objašnjen nezadovoljstvom ove stranke prekidom pregovora o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, odnosno nedovoljnom saradnjom sa Tribunalom u Hagu. Do kraja neizvesna sudbina manjinske vladajuće koalicije i neizbežnost izbora i formiranja stabilne vlasti konačno su donošenje novog Ustava učinili urgentnim.

Rad na konačnoj verziji teksta Ustava praktično se svodi na intenzivno konsultovanje vrhova DSS-a i DS-a sa predstavnicima radikala i socijalista, čime predlog ustava poprima karakter dogovora partijskih kartela iz kojeg su isključeni javnost, akteri civilnog društva, pa i sami poslanici i ostali ministri u Vladi.

Posle gotovo jednoglasnog usvajanja Predloga ustava u parlamentu, određen je rok od tri nedelje do održavanja referendumu. Referendum je predviđen da,

neuobičajeno, traje dva dana «kako bi svi na miru mogli da na njega izađu a bili i u mogućnosti da završe druge svoje obaveze».

Završna brzina rada na Ustavu i urgentnosti njegovog donošenja ostavila je snažan pečat međupartijskog dogovora i kompromisa na sadržaj i tekst Ustava.

Partijski, odnosno partokratski karakter ustava najreljefnije se ogleda u rešenju u članu 102 Ustava kojim se konstatiše da je narodni poslanik sloboden da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika. Postavlja se logično pitanje da li će se neko uopšte i naći na stranačkoj izbornoj listi ako već tada jasno ne iskaže «slobodu da svoj mandat neopozivo stavi na raspolaganje» svojoj stranci – preciznije rečeno, svom stranačkom vodi i najužem krugu njegovih saradnika. Stranke kroz ovakvu ustavnu formulaciju na mala vrata uvode vezane mandate i blanko ostavke i faktički ih legalizuju. Poslanik je praktično sloboden da samo vrati svoj mandat čim dođe u sukob sa vrhom stranačke piramide.

Ojačanu ulogu političkih stranaka iskazuje i odredba o ključnoj ulozi političkih stranaka u oblikovanju političke volje građana, data unutar ustavnih načela (član 5 Ustava). Stranke, odnosno trećina poslanika u parlamentu mogu pred Ustavnim sudom pokrenuti i pitanje odgovornosti neposredno biranog predsednika Srbije. Ukoliko Ustavni sud doneše odluku da je on povredio Ustav, onda dve trećine poslanika mogu da ga razreše dužnosti, iako su ga građani izabrali.

Karakter usvojenih ustavnih rešenja nužno odražava stranačke interese, ali postojanje dosta uske marge saglasnosti između ključnih, u velikoj meri politički polarizovanih stranaka, koje opet jedine mogu obezbediti neophodne dve trećine glasova u prilog predloga ustava.

Ne čudi onda zašto se postignuti međustranački ustavni kompromis, odnosno sam Ustav doživljava kao politička slagalica po kojoj je svaka stranka dobila autorska prava nad određenim delom Ustava, pa ta svoja rešenja logično i najviše reklamira u referendumskoj kampanji (Vladimir Todorović). Referendumska kampanja tako istovremeno postaje i predvorje izborne kampanje.

### **Kompromisni karakter ustavnih rešenja**

U pozitivno brojanje i efekte ustavnog kompromisa spadaju ukidanje društvene svojine, kao i iscrpljeno identifikovanje potpunog korpusa ljudskih prava – čak trećina odredaba novog Ustava posvećena je zaštiti ljudskih prava. Zajemčeno je pravo na okupljanje, obaveštavanje i udruživanje, a prava na zaštitu od diskriminacije, na pravično suđenje, zaštitu ličnih podataka i zaštitu od torture detaljno su razrađena.

Potvrđeni međunarodni ugovori postaju sastavni deo pravnog poretku i

neposredno se primenjuju. Oni, međutim, moraju biti u skladu sa Ustavom. Ustav ne sadrži ni «integralnu klauzulu», odnosno mogućnost prenosa zakonodavnih i sudske ovlašćenja na nadnacionalne organizacije – EU, jer je bez ove klauzule direktna primena prava EU, bez prethodne ratifikacije u parlamentu, protivustavna.

Novi Ustav snažno naglašava ulogu i autonomiju sudstva i uvodi instituciju zaštitnika građana i pravo na ustavnu žalbu protiv pojedinačnih akata državnih organa.

Internu organizaciju i imenovanja u sudstvu u velikoj meri preuzima Visoki savet sudstva mada, kroz pravo parlamenta da vrši prvi izbor sudija, kao i izbor predsednika sudova, ostaje otvoreni prostor za uticaj stranačke politike na pravosuđe.

Ustavom se Srbija definiše kao država zasnovana na socijalnoj pravdi u kojoj su garantovani socijalna zaštita, besplatno osnovno i srednje obrazovanje, visoko obrazovanje za one koje su slabijeg imovnog stanja, kao i socijalna pomoć za nemoćne.

Ustav sadrži opredeljenje da se uticaj tržišne privrede na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih usklađuje kroz socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca. No, on ne sadrži dosledno datu i potpunu listu sindikalnih sloboda i prava, a socijalni dijalog svodi na dvostrani dijalog poslodavaca i sindikata ne pominjući tripartitni socijalni dijalog u koji su uključeni i predstavnici vlasti. Time se, po mišljenju UGS Nezavisnost, ozbiljno redukuju i dovode u pitanje stvorene institucionalne pretpostavke za razvoj socijalnog dijaloga.

Ustavom se zabranjuju akti ograničavanja slobode konkurenčije, a tržišni položaj stranih preduzetnika izjednačava se sa položajem domaćih.

Sprovodenje ustavnih promena je po novom Ustavu znatno olakšano. Izmene Ustava i dalje moraju biti potvrđene na referendumu, kada se radi o preambuli i načelima Ustava, ljudskim i manjinskim slobodama i pravima, uređenju i organizaciji vlasti, proglašavanju vanrednog i ratnog stanja, kao i promeni postupka za promenu Ustava.

No, sada je za referendumsku potvrdu promena potrebna podrška većine izaslih, a ne, kao do sada, većina od ukupnog broja birača. Na drugoj strani, za promenu «običnih» članova ustava potrebna je takođe dvotrećinska podrška u parlamentu, pri čemu je parlamentu ostavljeno da odluči da li će predlog izneti na referendum.

### Referendum o Ustavu

Smisao raspisivanja referenduma jeste u nastojanju da se oko ključnih društvenih i političkih pitanja čuju mišljenje i sud građana, odnosno da se političke i izborne procedure predstavničke demokratije kombinuju sa referendumom i drugim oblicima

participativne demokratije. Po svom uticaju na sadržaj donete konačne odluke, ishod referenduma može imati fakultativno ili obavezujuće dejstvo. Referendum, dakle, ima smisla samo ako je referendumsko pitanje ili alternativa jasno definisana, i uz realnu mogućnost i obezbeđen dovoljno dug prethodni rok u kojem zastupnici različitih pozicija mogu upoznati javnost sa svojim stavom i boriti se za podršku građana. Sasvim suprotno, ako javne rasprave nema, odnosno ako se referendum svodi na naknadnu, plebiscitarnu podršku predloženim rešenjima, on je tek vid «kvarenja demokratije», njena populistička deformacija i imitacija.

Pre ustavnog referendumu iz oktobra 2006. godine Srbija je, u periodu pluralizacije političkog života, imala tri referenduma.

Prvi, «uspeli» referendum, održan 1990. godine, imao je karakter predustavnog referenduma i ticao se pitanja da li prvo treba usvojiti novi Ustav ili odmah raspisati prve višestranačke izbore. Na referendumu je nadmoćno pobedila opcija u prilog prioritetnog donošenja ustava, podržana od jednopartijske vlasti SPS i Slobodana Miloševića. «Miloševićev» ustav pisan je praktično bez mešanja i uticaja opozicije i stručnih udruženja. I tada je jedan od ključnih razloga u prilog prvenstva ustava bilo Kosovo i Metohija, odnosno argument da prvo treba suziti autonomiju pokrajina, vratiti ih u okrilje Srbije, pa se tek onda prepustiti riziku kompetitivnih izbora. Posledice takvog opredeljenja bile su očite.

Drugi referendum raspisan je 1992. godine i ticao se izbora državnih znamenja i jednostavno je propao, jer predmet referendumskog opredeljenja nije izazvao dovoljan interes i odziv građana.

Treći, ponovo «uspeli» referendum iz 1998. godine opet se ticao Kosova i Metohije. Referendumom se praktično tražila podrška građana za suprotstavljanje ključnim akterima međunarodne zajednice, odnosno njihovo izjašnjavanje protiv prisustva stranih posmatrača i mešanja međunarodne zajednice u pitanje Kosova i Metohije. Patriotska referendumska победа i «odlučno istorijsko ne stranom pritisku» ishodili su bombardovanjem zemlje i stavljanjem Kosova i Metohije pod međunarodnu upravu.

Ovog puta, 2006. godine, radilo se o ustavnom referendumu i izjašnjavanju građana o tekstu Ustava usvojenom prethodno u parlamentu. No, i ovoga puta ključni argument u prilog «uspeha referendumu» bilo je Kosovo i Metohija, odnosno uverenje da će se usvajanjem ustava poboljšati i ojačati pregovaračka pozicija Srbije i uvećati šanse da Kosovo i Metohija ostane u okvirima Srbije.

Referendum je raspisan za tri nedelje – 27. i 28. oktobra, odnosno u propisanom roku koji ne može biti kraći od 15 i duži od 90 dana. Republička izborna komisija je dobila zadatku da utvrdi i proglaši rezultate referendumu i dostavi ih Narodnoj

skupštini. Referendum je uspeo ako na izbore izđe i glasa za usvajanje Ustava više od tri miliona i dvesta pedeset hiljada građana.

Referendumska trka odvijala se pod velikom senkom ili tegom patriotske obaveze prema Kosovu i Metohiji pod kojom je sva druga pitanja trebalo staviti u stranu, «ostavljena za neka druga bolja vremena». Čitav luk parlamentarnih stranaka koje su podržale Ustav isticao je svoje autorstvo nad pojedinim njegovim delovima, istovremeno konstatujući da su druga, nezadovoljavajuća rešenja plod nužnih ustupaka i kompromisa koji rezultiraju iz postojećeg odnosa političkih snaga. Ove stranke su do bile iz budžeta sredstva za vođenje referendumske kampanje koja su, bar delom i indirektno, korišćena za stranačku promociju.

Ekspresni tok prethodnog usaglašavanja pojedinih spornih ustavnih rešenja i konsultacije svedene na najuži krug oko kabineta premijera i predsednika i vrh drugih stranaka, odnosno odsustvo javne rasprave branjeni su tezom da je rasprava iscrpljena tokom prethodnih šest godina permanentnih rasprava o načinu donošenja i samim sadržajima novog Ustava.

Zahtev za javnom raspravom često je, u krajnje netolerantnom tonu, interpretiran kao balast i zaostavština iz Brozovog i Miloševićevog vremena – samo što još nisu tumačeni kao zavera Kominterne i Vatikana. Na drugoj strani, u daleko mirnijem tonu izražavano je žaljenje što se oko nekih pitanja, primera radi obima i statusa autonomije Vojvodine, nije optimalno moglo više uraditi, ili se izražavala «izvesna nelagoda što je izostala javna rasprava» (Boris Tadić).

Mrzovoljno čutanje većine eksperata, nevladinih organizacija i drugih aktera civilnog društva zbog odsustva rasprave ishodilo je na kraju mlakom podrškom referendumu, motivisanom Kosovom i Metohijom kao razlogom i/ili uverenjem da je Ustav ipak bolji od prethodnog, odnosno da se bar lakše može menjati.

Samo su koalicija LDP-GSS-LSV-SDU i mali broj NVO, poput Centra za regionalizam, ušli u otvorenu i kontinuiranu antireferendumsku kampanju. Ona je posebno bila naglašena na teritoriji Vojvodine, tako da ne čudi činjenica da je Vojvodina onaj deo Srbije na kojoj referendum nije uspeo. Posebno su predstavnici Lige socijaldemokrata Vojvodine isticali da, bez autonomne sve tri grane vlasti i sopstvene imovine za Vojvodinu, Ustav nije prihvatljiv. Na drugom političkom polu radikali su eksplicitno istakli svoj stav da neće podržati ustav koji autonomiji daje državne ingerencije, odnosno da će u suprotnom bojkotovati referendum. Rezultanta su bili Statut umesto traženog Osnovnog zakona za Vojvodinu, odnosno delimična ekonomска autonomija izražena u, za ustavni tekst nepotrebljivo konkretnim, brojčanim odnosima i sužen okvir egzekutivne i legislativne vlasti.

Grupacija oko Čedomira Jovanovića snažno je potencirala uverenje da unošenje

u preambulu Ustava stava oko opstanka Kosova i Metohije u zajednici sa Srbijom neće imati pozitivan učinak na proces pregovora oko statusa Kosova i Metohije i da se pričom oko referendumu i Ustava samo podgrejavaju iluzije i nerealna očekivanja.

Centar za regionalizam, Nezavisno udruženje novinara Vojvodine i još jedan broj NVO iz Vojvodine jesu svoj antireferendumski stav, odnosno poziv na bojkot referendumu o Ustavu Srbije, motivisali i argumentovali nezadovoljstvom zbog ignorantskog odnosa prema predlozima koji su dolazili iz Vojvodine. Oni su se suprotstavili iluzijama i izgovorima koji se šire oko stava u preambuli Ustava da je Kosovo i Metohija sastavni deo Srbije, jer preambula nikoga ni na šta ne obavezuje. Građanima se upućuje i poruka da Ustav ne sadrži elemente evropskih integracija, jer se evropsko zakonodavstvo ne primenjuje direktno.

Pored načelnih kritika, konstatuje se i čitav niz proceduralnih propusta i manjkavosti zbog kojih treba bojkotovati referendum. Tako se, pored ostalog, ističe da je Ustavni odbor dobio Predlog ustava sat ranije a poslanici na samoj sednici Skupštine, na kojoj su o ustavu mogli da govore samo šefovi poslaničkih grupa. Činjenica da referendum traje dva dana otvara sumnje u regularnost celog procesa, baš kao i odluka RIK-a da se u njeno članstvo imenuju samo predstavnici stranaka koje su glasale za Ustav. Sve to dovodi u pitanje mogućnost adekvatne kontrole referendumskog procesa.

Argument da je odsustvo javne rasprave uvreda razuma i sposobnosti i političke kompetentnosti građana od strane (samo)proklamovanih političkih elita u velikoj meri delili su svi građani. Oni su dosta nevoljno i opušteno krenuli ka biralištima. Bukvalno tek u poslednjih sat-dva glasanja, i posle lavine proreferendumskih medijskih poruka, obezbeđena je dovoljna izlaznost i sa olakšanjem je konstatovano da je referendum (ipak) uspeo. Prema oficijelnim podacima RIK-a na referendum je izašlo 54,91%, a za Ustav je glasalo 53,04% građana Srbije. Pritom, dok su Srbi sa Kosova i Metohije daleko iznad proseka izašli na referendum (85,69%), u Vojvodini je na referendum izašlo manje od polovine birača (47,07%). Indikativno je i da je, recimo, u severnobačkom i severnobanatskom okrugu na referendum izašla trećina građana, a u prilog novog Ustava izjasnilo se tridesetak posto.

### **Epilog: Ustav i izbori**

Istoga trenutka kada je završen referendum stranke su se okrenule nagodbama oko termina za održavanje izbora koji se preciziraju Ustavnim zakonom za sprovećenje Ustava. Taktički, stranke su se podelile na one kojima je neophodna hitna politička naplata dobrih privrednih vesti i najava oko Nacionalnog investicionog plana, odnosno izbori do kraja 2006. godine (G17 Plus); one koje pritom traže istovremeno

održanje parlamentarnih i predsedničkih izbora, jer računaju da će popularnost predsedničkog kandidata povući naviše i rejting stranke (DS); i one kojima odgovara čekanje na Ahtisarijev predlog (radikali), odnosno ne odgovaraju im parlamentarni odmah posle unutarstranačkih izbora (socijalisti). Središnja grupacija oko DSS-a našla se u poziciji da posreduje između suprotstavljenih pozicija i time optimalizuje svoj interes za razdvojenim izborima tokom 2007. godine.

Za operativnu stranačku politiku i političare donošenje Ustava je očito prevashodno imalo značaj i značenje predviđenog normativno-pravnog diskontinuiteta vlasti koji nastaje posle usvajanja novog Ustava i rešava se izborima. Procene povoljnog momenta za izbore i izborne strategije su zato, i pre svečane mitrovdanske sesije parlamenta, izbile u prvi plan.

Marijana Pajvančić,  
Pravni fakultet, Novi Sad

## USTAVNO PITANJE U SRBIJI 1990–2006. GODINE

*Ustav nije čin neke vlade, nego  
čin naroda koji sebi daje vladu.*

H. Forlander<sup>3</sup>

Ustavno pitanje u Republici Srbiji već dugo vremena je otvoreno. Debata o ustavnopravnim pitanjima odvijala se u stručnoj javnosti još od momenta donošenja Ustava Republike Srbije 1990. godine. Kada se danas sagleda protekli period, može se primetiti da je ustavna debata imala tri faze.

Prva faza je obeležena raspravom o Ustavu donetom 1990. godine i brojnim kritičkim zamerkama upućenim ovom Ustavu.

Ozbiljne kritičke zamerke upućene Ustavu Republike Srbije sabrane su u obimnom opusu članaka, rasprava i studija napisanih na ovu temu. Jugoslovensko udruženje za ustavno pravo je, u periodu od 1995. do 1998. godine u pet izdanja svoje Male biblioteke, publikovalo rasprave sa tematskih okruglih stolova koje su bile posvećene nizu važnih ustavnih tema kao što su, na primer, problem usklađivanja republičkih ustava i zakona sa saveznim Ustavom i zakonima; otvorena pitanja u radu Savezne skupštine i skupština republika; status i ovlašćenja predsednika Republike Srbije u ustavnom sistemu; problematika skupštinskih poslovnika; status vlade u ustavnom sistemu kao i ustavno-pravni status Kosova i Metohije. Kritičku analizu najvažnijih problema funkcionisanja ustavnih institucija pratili su i predlozi za nova ustavna ili zakonska rešenja.

Članovi Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo izneli su svoje kritičke poglеде na ustavno-pravna pitanja i u okviru niza projekata čiji su rezultati publikovani u posebnim tematskim zbornicima. Pomenimo samo neke: *Challenges of Parliamentarism – The Case of Serbia in the Early Nineties*,<sup>4</sup> *Serbia between Past and Future*,<sup>5</sup> *Demokratičnost poretku u SR Jugoslaviji – problemi, mogućnosti i pravci unapređenja*,<sup>6</sup> *Položaj manjina u SR Jugoslaviji*,<sup>7</sup> *Građanin u pravnom sistemu SR Jugoslavije*,<sup>8</sup> *Kriza i obnova prava*,<sup>9</sup> i dr.

3 H. Vorlander: *Ustav kao simbol i instrument*, Politička misao, br. 4/2001, str. 55.

4 Institut of Social Sciences, Beograd, 1995.

5 Institut društvenih nauka i Forum za etničke odnose, 1995.

6 Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Podgorica, 1996.

7 Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 1997.

8 Helsinski odbor za ljudska prava, Beograd, 1999.

9 Centar za unapređenje pravnih studija, Beograd, 1999.

Iskustva komparativne ustavnosti i posebno iskustva ustavne tranzicije u uporednom pravu bila su, takođe, predmet interesovanja. O tome svedoče brojni prilozi, pojedinačni članci i rasprave. Kopaonička škola prirodnog prava, u nekoliko ciklusa u periodu od 1995. do 1998 godine, bavila se ovim pitanjima.<sup>10</sup> Svoj prilog ovim pitanjima dalo je i Jugoslovensko udruženje za ustavno pravo raspravom na temu *Konstitucionalizam u društвима u tranziciji*.<sup>11</sup>

Prvi pokušaj da se otvori rasprava o novim ustavnim rešenjima za *Jugoslaviju* predstavljaо je projekat grupe autora *Predlozi za novu zajednicu republika bivše Jugoslavije*.<sup>12</sup> O projektu je vođena stručna rasprava, a referati su publikovani u zborniku radova pod nazivom *Regioni i građani*.<sup>13</sup>

Drugu etapu karakterише fokusiranje na predloge za nova ustavna rešenja. Kritika Ustava 1990. godine bila je ujedno i podsticaj da se diskusija usmeri na traganje za novim ustavnim rešenjima.

Na samom početku debata se vodila o najvažnijim otvorenim ustavnim pitanjima i temeljnim ustavnim principima na kojima je neophodno postizanje bazičnog ustavnog (društvenog) konsenzusa. O tim pokušajima svedoče studije o pojedinim ustavnim pitanjima<sup>14</sup>, kao i prvi ustavni projekti objavljeni u periodu od 1995. do 2000. godine, među kojima su *Skica Ustava Srbije*<sup>15</sup>, *Ustav regionalne države ujedinjenih srpskih zemalja*<sup>16</sup>, i *Ustavni principi za demokratsku Srbiju*.<sup>17</sup>

Posle 2000. godine načelnu debatu o ustavnom pitanju zamenjuje debata o pojedinim ustavnim problemima i ustavnim institucijama kao i načinu njihovog rešavanja. Napisano je više studija o pojedinim ustavnim pitanjima. Pominjemo samo neke izvore: *Srbija država regiona* (Veće za demokratske promene)<sup>18</sup>; *Predlog za novi Ustav Srbije* (Beogradski centar za ljudska prava)<sup>19</sup>; *The New Serbia Forum – a programme for the re-constitution of Yugoslavia*<sup>20</sup>; *Ustavno pravni okvir*

---

10 Rasprave, posebno u okviru katedre posvećene ustavnim pitanjima kao i katedre posvećene vladavini prava, publikovane su u časopisu *Pravni život*.

11 Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2-3/2001.

12 Autori su domaći i strani eksperti; na čelu je B. Vukobrat – videti *Predlozi za novu zajednicu republika bivše Jugoslavije*, Beograd, 1993.

13 Otvoreni univerzitet, Subotica, 1994.

14 Videti: *Ustavna i pravna pitanja jugoslovenske države*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1999; *Ustavnost i vladavina prava*, Centar za unapređenje pravnih studija, Beograd, 2000; *Kriza i reforma pravosuđa*, Centar za unapređenje pravnih studija, Beograd, 2001 i dr.

15 Autorka dr M. Pajvančić: *Zbornik Srbija između prošlosti i budućnosti*, Institut društvenih nauka i Forum za etničke odnose, Beograd, 1995.

16 Autor M. Jovičić: *Ustav regionalne države ujedinjenih srpskih zemalja*, Vajat, Beograd, 1996.

17 Autori su domaći eksperti na čelu sa prof dr L. Bastom. Videti: *Ustavni principi za demokratsku Srbiju*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.

18 Objavljeno u Beogradu 2000.

19 Objavljeno u Beogradu 2000.

20 Objavljeno u Londonu 2000.

decentralizacije Srbije i autonomija Vojvodine (Centar za regionalizam)<sup>21</sup>; *Ogledi o regionalizaciji – komparativna studija* (Otvoreni univerzitet Subotica)<sup>22</sup>; *Ustavno preuređenje Savezne Republike Jugoslavije* (Centar za liberalnodemokratske studije)<sup>23</sup>; *Novi koncept lokalne samouprave u Srbiji* (Agencija za lokalnu samoupravu)<sup>24</sup>; *Regionalizacija Srbije* (Centar za liberalnodemokratske studije)<sup>25</sup> i dr. Pojavili su se i prvi predlozi formulisani u vidu načela na kojima bi novi Ustav Srbije trebalo da počiva – *Principi ustavne deklaracije*.<sup>26</sup> U ovom predlogu bliže se definišu sadržaj ustavnih principa i najvažnije ustavne institucije.

U to vreme pažnju stručnjaka privlače dve grupe pitanja. Prva se odnosi na koncept novog ustava Srbije. O tome svedoče prva nastojanja da se izlože osnovni principi ustava i koncept budućeg ustava, kao i da se o ovim pitanjima povede rasprava u stručnoj i široj javnosti. Druga grupa pitanja se odnosi na problem decentralizacije i vertikalne podele vlasti, koji se u dotadašnjoj ustavnoj debati opservira kao krucijalno ustavno pitanje o kojem postoje različita stanovišta u stručnoj javnosti. Različita stanovišta o vertikalnoj podeli vlasti, decentralizaciji, regionalizaciji, autonomiji i lokalnoj samoupravi izneta su u više posebnih studija o kojima je vođena rasprava u stručnim krugovima, ali i u široj javnosti.

Celoviti predlozi ustavnih rešenja odlikuju naredni korak u ustavnom procesu. Debata se fokusira na predloge konkretnih ustavnih rešenja koji su izneti u tri celovita projekta ustava Srbije koje su pripremili stručnjaci: *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*, Beogradskog centra za ljudska prava, *Nacrt ustava Kraljevine Srbije*, dr Pavla Nikolića i *Model Ustava Srbije* Forum Iuris-a.

Političke stranke se uključuju intenzivnije i neposredno u ustavnu debatu iznoseći svoje predloge za novi ustav Srbije tek početkom 2002. godine. Demokratska stranka Srbije tada predstavlja javnosti svoj pogled na budući ustav Srbije u dokumentu *Osnovna načela za novi Ustav Republike Srbije*. Neke političke stranke podržale su ustavne projekte na kojima su radile ekspertske grupe. Tako je, na primer, Građanski savez Srbije podržao *Ustavna rešenja za Srbiju i Crnu Goru* Beogradskog centra za ljudska prava, a Reformisti Vojvodine *Model Ustava Srbije* Forum Iuris-a.

Interesovanje stručne i političke javnosti za ustavna pitanja poraslo je u toku 2003. godine, kada je otpočeo rad na donošenju ustava Srbije. Diskusija se fokusirala na četiri projekta ustava koji su bili predmet posebne pažnje. To su: *Ustavna rešenja*

21 Objavljeno u Novom Sadu 2001.

22 Objavljeno u Subotici 2001.

23 Objavljeno u Beogradu 2002.

24 Objavljeno u Subotici 2002.

25 Objavljeno u Beogradu 2003.

26 Grupa autora na čelu sa dr M. Pajvančić *Principi ustavne deklaracije*, Forum za etničke odnose, Beograd, 2000.

za Srbiju i Jugoslaviju<sup>27</sup>, Nacrt Ustava Kraljevine Srbije<sup>28</sup>, Model Ustava Srbije<sup>29</sup>, i Osnovna načela za novi Ustav Srbije<sup>30</sup>. U toku debate<sup>31</sup> izdvojile su se četiri grupe pitanja na koja se ustavna debata fokusirala bilo zato što se radi o najvažnijim ustavnim pitanjima, bilo zato što su se stanovišta autora ovih ustavnih projekata razlikovala. Među ovim pitanjima bila su: osnovna načela i definicija države, ljudska prava, organizacija vlasti i teritorijalna organizacija.

Pažnja je bila usmerena na traganje za pitanjima o kojima postoji konsenzus među autorima projekata, kao i na registrovanje najznačajnijih razlika među ponuđenim ustavnim rešenjima. Takav pristup je označio novi kvalitet u ustavnoj raspravi koji je rezultirao identifikovanjem pitanja o kojima postoje istovetni pogledi, kao i onih pitanja o kojima se stanovišta autora projekata značajnije razlikuju. Sačinjen je i uporedni pregled ovih pitanja, a posebna pažnja posvećena je pitanjima o kojima izostaje saglasnost među autorima predloga.<sup>32</sup>

Treća faza započinje 2003. godine. Iako je DOS među najznačajnija predizborna obećanja uvrstio i obećanje da će donošenje novog ustava biti prvorazredni zadatak ove koalicije, ukoliko osvoji vlast, ovo izborno obećanje ubrzo je palo u zaborav, a aktuelizованo je u predizbirnoj godini. Osnovno obeležje ove faze ustavnog procesa jeste početak rada na pripremi novog ustava Srbije koji je otpočeo u Narodnoj skupštini Republike Srbije. U toku rada na pripremi predloga ustavnih promena, Demokratska stranka Srbije je svoje načelne poglede izložene u *Osnovnim načelima za novi Ustav Srbije* precizirala u dokumentu *Nacrt Ustava Srbije* (2003. godine). *Nacrt Ustava Srbije* podnela je i Demokratska stranka (2003. godine), dok su Liberali Srbije svoj pogled na budući ustav Srbije izložili 2004. godine u dokumentu *Ustav Srbije*. Neke političke stranke podržale su osnovne ideje izložene u projektima na kojima su radile grupe stručnjaka.<sup>33</sup>

U toku rada na novom ustavu u prvi plan izbilo je i pitanje ustavnog kontinuiteta ili ustavnog diskontinuiteta, koje se prelamalo kroz raspravu o postupku revizije ustava. I raspravu o postupku revizije ustava karakteriše iznošenje različitih predloga

---

27 Na projektu je radila grupa autora na čelu sa dr L. Basta Flajner. Videti publikaciju Beogradskog centra za ljudska prava, Beograd, 2001.

28 Autor projekta je dr P. Nikolić.

29 Na projektu je radila grupa autora na čelu sa dr M. Pajvančić. Videti publikaciju Forum Iuris-a, Novi Sad, 2002.

30 Projekat pripremljen u Demokratskoj stranci Srbije.

31 Debata je zabeležena u časopisu *Prizma*, Centar za liberalnodemokratske studije, januar 2003, Zborniku *Pravni sistem i država u demokratskoj tradiciji*, Konrad Adenauer, Beograd, 2003, Zborniku *Vojvodina i budući Ustav Srbije*, Konrad Adenauer, Beograd, 2003, Zborniku *Ustavni sud Srbije – u susret novom Ustavu*, Ustavni sud, Beograd, 2004.

32 Pregled ovih pitanja sačinila je G17 plus, Zbornik *Pravni sistem i država u demokratskoj tranziciji*, K. Adenauer, Beograd, 2003.

33 *Predlog za novi Ustav Srbije* Beogradskog centra za ljudska prava podržao je Građanski savez Srbije, dok je *Model Ustava Srbije* Forum Iuris-a podržan od strane Reformista Vojvodine.

u pogledu postupka promene ustava. Usvajanje ustava na ustavotvornoj skupštini predlagala je najpre Demokratska stranka Srbije<sup>34</sup>; strategije koje odlikuje postupak promene ustava u kojem je stvarni ustavotvorac odvojen od formalnog<sup>35</sup>; etapne promene ustava u više faza.<sup>36</sup>

U toku rada na pripremi ustava zabeležen je i pokušaj da se ustanovi nova procedura donošenja ustava, drugačija od one koju je propisivao aktuelni Ustav. Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o promeni ustava koji je uredio postupak promene ustava. Kako postupak promene ustava može biti uređen samo ustavom, i upravo po tome ustav je osoben (najviši) pravni akt Zakon je osporen pred Ustavnim sudom, jer zakonodavac ne može urediti ovo pitanje. Tako je propao pokušaj da se veoma stroga procedura promene Ustava Srbije propisana Ustavom iz 1990. godine, na koju je u raspravi o postupku promene ustava s pravom ukazivalo više autora.<sup>37</sup>

Prvi pokušaj da se doneše novi ustav Srbije rezultirao je neuspehom. Rad Ustavne komisije okončan je raspuštanjem Narodne skupštine Srbije krajem 2004. godine. Rezultat do kojeg je Ustavna komisija došla u toku svoga rada publikovan je u Zborniku *Predlozi za novi Ustav Srbije*.<sup>38</sup>

Drugi pokušaj da se doneše novi ustav usledio je posle vanrednih parlamentarnih izbora održanih 2003. godine. Ponovo je započeo rad na pripremi ustava. Donošenje novog ustava bilo je najvažnije obećanje tokom izborne kampanje. Pažnja je usmerena na nekoliko ustavnih projekata koji su publikovani i distribuirani poslanicima Narodne skupštine u nameri da se i na ovaj način podstakne rad na donošenju novog ustava Srbije.<sup>39</sup> Od ukupno sedam ustavnih projekata, tri su pripremljena u političkim strankama<sup>40</sup>, dva su rezultat rada ekspertskeih grupa okupljenih oko

34 Videti *Osnovna načela za novi Ustav Srbije* iz 2002. godine.

35 Dr Nenad Dimitrijević: *Ustavi i ustavnost u postkomunističkoj Evropi*, Glasnik advokatske komore Vojvodine, br. 1-2/1995, dr Nenad Dimitrijević: *Konstitucionalizam i privatizovane države*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2-3/ 2001; kao i isti autor u predgovoru *Modela Ustava Srbije*, Forum Iuris-a iz 2001. godine.

36 Dr M. Pajvančić: *Zbornik Pravni sistem i država u demokratskoj tranziciji*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003.

37 Na primer, dr N. Dimitrijević i dr M. Pajvančić u već citiranim radovima, kao i dr D. Hiber: *O načinu donošenja novog ustava Srbije*, Prizma, br. 1/2003, i dr.

38 Rezultat do kojeg je Ustavna komisija došla u toku svoga rada publikovan je u Zborniku *Predlozi za novi Ustav Srbije*, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2004.

39 Videti Zbornik *Predlozi za novi Ustav Srbije*, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2004, u kojem su sabrani ustavni projekti. Među njima su predlozi stručnjaka među kojima Beogradskog centra za ljudska prava (*Predlog za novi Ustav Srbije*), dr P. Nikolića (*Nacrt Ustava Kraljevine Srbije*), Forum Iuris-a (*Model Ustava Srbije*), političkih stranaka - Demokratske stranke (*Nacrt Ustava Srbije*), Demokratske stranke Srbije (*Nacrt Ustava Srbije*), Liberala Srbije (*Ustav Srbije*), predlozi do kojih je u svom radu došla Ustavna komisija (*Predlog za promenu Ustava*), kao i pregled otvorenih pitanja novog Ustava Srbije (G17 plus).

40 *Nacrt Ustava Republike Srbije*, Demokratska stranka Srbije, 2003, *Nacrt Ustava Srbije*, Demokratska stranka, 2003, *Nacrt Ustava Srbije*, Liberali Srbije 2004.

nevladinih organizacija<sup>41</sup>, jedan je autorski rad profesora ustavnog prava.<sup>42</sup>

Tokom 2004. godine svoj pogled na novi ustav Srbije izložila je još jedna politička stranka – Pokret snaga Srbije. Vlada Republike Srbije pripremila je svoj predlog.<sup>43</sup> Na predlogu ustava radila je i ekspertska grupa koju je formirao predsednik Republike.<sup>44</sup> I ovi predlozi publikovani su i predstavljeni su javnosti.<sup>45</sup>

Premda je donošenje novog ustava Srbije bilo najvažnije obećanje tokom izborne kampanje, sa radom na pripremi osnovnog i svakako najvažnijeg pravnog akta stalo se odmah posle izbora. Javnost nije obaveštena o toku rada na pripremi ustava. Mnoštvo predloga i projekata za ustav Srbije, sa jedne strane, i činjenica da je rad na pripremi predloga novog ustava bio obustavljen i odlagan sve do leta 2006. godine, sa druge strane, govore o odsustvu saglasnosti među političkim akterima ustavnog procesa i njihovoj nespremnosti da pristupe promenama ustavnog sistema.

Indikativno je da je i ovoga puta aktuelizovana rasprava o postupku donošenja ustava. Ponovo je iznet predlog<sup>46</sup> da se raspisuju izbori za ustavotvornu skupštinu koja bi usvojila novi ustav demonstrirajući ujedno ustavni diskontinuitet. Pitanje »prvo izbori, potom ustav«, ili »prvo ustav, potom izbori«, postavljano početkom devedesetih, pre usvajanja Ustava Srbije iz 1990. godine, ponovo je bilo na javnoj sceni.

I upravo kada je postalo izvesno da će Vlada izgubiti podršku Narodne skupštine, u letu 2006. godine, rad na predlogu novog ustava je intenziviran. Ustav je poslužio jednoj svrsi – raspisivanju izbora za Narodnu skupštinu. Novi Ustav Srbije usvojen je na vanrednom zasedanju Narodne skupštine Republike Srbije<sup>47</sup>, koje je izmenom Poslovnika Narodne skupštine, samo dan uoči usvajanja Ustava preimenovano u »posebnu sednicu« - oblik rada Narodne skupštine koji Ustav Srbije ne poznaje.

Ustav je upućen na ustavni referendum. Posle dva dana, koliko je trajalo izjašnjavanje građana o ovom dokumentu, samo nekoliko minuta po zatvaranju biračkih mesta, kada još ni sa jednog biračkog mesta nije saopšten rezultat glasanja, predsednik Narodne skupštine Republike Srbije, čestitao je građanima Srbije uspešan rezultat na referendumu i usvajanje Ustava.

---

41 *Predlog za novi Ustav Srbije*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001, *Model Ustava Republike Srbije*, Forum Iuris, Novi Sad, 2001.

42 Dr P. Nikolić: *Ustav Kraljevine Srbije – nacrt*, Izdanje autora, Beograd, 2001.

43 Vlada Republike Srbije sačinila je Nacrt Ustava 2004. godine. Videti Zbornik *Predlozi za novi Ustav Srbije II*, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2005.

44 Ekspertsku grupu su činili: dr M. Grubač, dr V. Dimitrijević, dr M. Pajvančić, dr D. Popović, dr O. Nikolić, mr S. Bulajić, mr V. Đerić, mr R. Žarevac, mr Z Lutovac i mr S. Čiplić. Videti Zbornik *Predlozi za novi Ustav Srbije II*, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2005.

45 Videti Zbornik *Predlozi za novi Ustav Srbije II*, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2005.

46 Predlog je u više navrata javno iznosio predsednik Republike Srbije.

47 Videti član 79 stav 2 Ustava Republike Srbije iz 1990. godine.

Vukašin Sarajlić, pravnik  
spoljni saradnik CeSID-a

## PRAVNI OKVIR ZA DONOŠENJE NOVOG USTAVA

Reviziona vlast se najčešće dodeljuje zakonodavcu, ali po postupku koji je teži od zakonodavnog. Takvo rešenje predvideo je i Ustav Srbije iz 1990. godine<sup>48</sup>, doduše sa mnogim rešenjima nekarakterističnim za uporednu ustavnopravnu praksu. Osim te loše strane, "Miloševićev ustav", kako je kasnije nazvan u praksi, nije bio usklađen sa Ustavom SFRJ, još uvek važećim u vreme njegovog donošenja, sa Ustavom SRJ, ni sa Ustavnom poveljom SCG, iako je to bilo neophodno. Kvalitet tog Ustava sigurno nije uticao na njegovu "dugovečnost". Više je to bila politička situacija, odnosno opstanak Slobodana Miloševića na vlasti do 2000. godine. Posle toga, izuzetno složeni postupak za promenu, nedostatak političke volje kao i nerešeno pitanje sa Crnom Gorom održavali su ovaj ustav još uvek u životu. Posebno problem sa Crnom Gorom bio je teško savladiv jer se nikako nije moglo naslutiti da li bi budući Ustav Srbije trebalo da bude ustav samostalne države ili ustav federalne jedinice. Osamostaljivanjem Crne Gore praktično je obnovljena i državnost Srbije, pa je sasvim logično bilo postaviti pitanje novog ustava.

### Postupak revizije prema Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine

Postupak promene važećeg ustava moguće je izvesti u dva pravna oblika, i to u obliku ustavnog zakona i u obliku amandmana na ustav. Ustav SR Srbije u bivšoj SFRJ nije davao prednost nijednom obliku.

Revizioni postupak po Ustavu Srbije iz 1990. godine nalazi se u članovima 132-134. Prva faza sastoji se od podnošenja i usvajanja predloga za promenu ustava. Ovlašćeni podnosioci predloga su: 1) najmanje 100.000 birača, 2) najmanje 50 narodnih poslanika, 3) predsednik Republike, 4) Vlada.

Iste predlagače predviđa i Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi u članu 10 stav 1.<sup>49</sup>

Postupak podnošenja predloga manje je zahtevan i od rešenja koje predviđa i sada važeći Ustav, s obzirom na to da po njegovim revizionim odredbama predlog za promenu mogu podneti: 1) jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, 2) predsednik Republike, 3) Vlada, 4) najmanje 150.000 birača.

Stoga odredbe o podnošenju predloga ne čine "Miloševićev" Ustav teško

48 Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 1/90.

49 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, "Službeni glasnik", broj 48/94, 11/98.

promenljivim, već je to onaj deo revizione procedure po kojjem akt o promeni ustava podleže izjašnjavanju građana na referendumu radi njegovog potvrđivanja.<sup>50</sup> Ovim članom predviđeno je da se akt o promeni ustava smatra konačno usvojenim ako se za njega na republičkom referendumu izjasni više od polovine ukupnog broja birača.

Već sama odredba po kojoj o predlogu za promenu ustava odlučuje Narodna skupština dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika svrstava ovaj Ustav u kategoriju čvrstih. Stoga se odredba o referendumu čini suvišnom i iz nje se može kao zaključak izvući namera ustavotvorca da ovaj ustav učini večnim.

Činom usvajanja predloga prestaje prva i otpočinje druga faza revizije, izrada i usvajanje akta o promeni ustava. Propust u ovom delu procedure predstavlja podatak da nije predviđeno ko priprema predlog akta o promeni ustava. Ovu pravnu prazninu popunjava poslovnik Narodne skupštine po kojem bi taj posao trebalo da obavi Odbor za ustavna pitanja. Sadašnji Ustav je nastavio istim putem. Ta činjenica predstavlja veliku manu, s obzirom na to da je stručna javnost ukazivala na postojanje ove greške i u prethodnom ustavu. Rešenje će se i ovog puta naći u nekom drugom aktu poput poslovnika, što širom otvara vrata pravnoj nesigurnosti.

Posle izrade pristupa se konačnom usvajanju akta o promeni ustava, kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom u Narodnoj skupštini. Potom ga skupština stavlja na već pomenuti referendum. Ovde se radi o rešenju koje nije baš često primenjivano u uporednoj praksi, preciznije radi se o jednom veoma rigidnom rešenju, možda pre o eksperimentu koji nije dao željene rezultate. Najznačajniji primer je Ustav Italije iz 1947. godine. Ako ovaj ustav poredimo sa Miloševićevim moramo biti veoma pažljivi. U njegovom revizionom delu nemamo odredbu o obligatornom referendumu već se radi o mogućnosti da građani budu pozvani na izjašnjavanje (*referendum suspensivo*). Kod nas je glas naroda bio obavezan. U domaćoj praksi mogu se videti primjeri Vidovdanskog ustava iz 1921. godine, i Septembarskog ustava iz 1931. godine. U ovim ustavima postupak za reviziju bi tekao tako što bi jedan saziv parlamenta usvajao predlog o promeni ustava, a zatim se raspuštao. Odluku o promeni ustava doneo bi novoizabrani parlament.<sup>51</sup> Takav sistem revizije sadrži u sebi prikriveni referendum, što Ustavu daje naročiti stepen čvrstine (*supreme constitution*).<sup>52</sup> U ovom slučaju opet se može govoriti samo o sličnosti sa Ustavom Srbije iz 1990. godine.

Ni novi Ustav nije u potpunosti napustio ideju referendumu i pored svih

---

50 "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 48/94, 11/98 član 133 stav 2.

51 Prof. dr Ratko Marković, "Ustavno pravo i političke institucije", sedmo izdanje, Beograd, "Službeni glasnik", str. 134.

52 Prof. dr Ratko Marković, op. cit., str. 134.

navedenih kritika. U članu 203 stav 6 navodi se da Narodna skupština usvaja akt o promeni ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može odlučiti da ga građani potvrde na republičkom referendumu.<sup>53</sup> Ovde se očigledno radi o već pomenutom fakultativnom referendumu i stvar je političke volje da li će novi ustavni akt biti potvrđivan od strane građana. Već u narednom stavu 7 istog člana taksativno se nabrajaju situacije u kojima se građani moraju pitati. To su slučajevi ako se promena odnosi na preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava.<sup>54</sup> Time se donekle nastavlja loša praksa i ostavlja na snazi često kritikovano rešenje. Postoje i mišljenja u prilog referendumu gde se pri tom navodi da se putem te institucije neposredne demokratije povećava legitimitet novog ustava. Taj argument svakako стоји, ali referendum sa sobom na površinu iznosi mnoge probleme koji nisu pravne prirode i o kojima će kasnije biti više reči. Jedino potpuno logično objašnjenje za nastavljanje takve prakse i u novom Ustavu Srbije leži u gledištu koje preovlađuje u praksi, a glasi da akt koji je usvojen od strane nosioca suverene vlasti-naroda, može biti izmenjen ili ukinut samo na isti način kako je i donet, posredstvom građana, a ne od strane predstavničkog tela.<sup>55</sup>

Izvesno je da se Srbija opredelila za evropske i atlantske integracije, čija brzina zavisi od rešavanja nekih aktuelnih političkih pitanja. Usvrhu usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom određene norme sadašnjeg Ustava će morati biti promenjene, i pored toga što je njegov normativni deo daleko bolji od istog u prethodnom ustavu. Odlukom o zadržavanju institucije referendumu u postupku menjanja ustava, pa makar i u suženom obliku, odškrinuta su vrata za teže iznalaženje kompromisa kada su nacionalni interesi u pitanju. Svedoci ovog problema bili smo i tokom nedavne referendumske kampanje koja se veoma brzo pretvorila u stranačku. Glasači to umeju vrlo dobro da prepoznaju i eventualno kazne apstinencijom od glasanja, pa makar to bilo i na njihovu štetu. Drugim rečima, napravljen je čvrst ali tranzicioni ustav što na prvi pogled izgleda isključivo. Čvrstina se ogleda u predviđenom načinu promene, a tranziciona osobina, kao što je rečeno, u očiglednosti njegovog "skorog" menjanja.

### Mane revizionog postupka

Pored mane u revizionom postupku koja se odnosi na nedefinisanje organa koji priprema predlog akta o promeni ustava, postoji još nekoliko propusta. Jedan od

53 Ustav Republike Srbije, član 203 stav 6, "Službeni glasnik", broj 83/06.

54 Ustav Republike Srbije, član 203 stav 7, "Službeni glasnik", broj 83/06.

55 Prof. dr Ratko Marković, op. cit., str. 264.

njih jeste i pitanje koje je možda više političke prirode, ali svakako zalužuje pažnju i komentar i na ovom mestu. Da li u ukupno biračko telo koje odlučuje o novom ustavu ulaze i građani sa prebivalištem na Kosovu i Metohiji? Odgovor na ovo pitanje možemo potražiti na više mesta. Ustav Srbije iz 1990. godine u svom članu 1 i 2 kaže da su svi građani Republike Srbije jednaki i da svim građanima pripada suverenost koju ostvaruju referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika.<sup>56</sup> Na drugoj strani, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi u svom članu 4 stav 1 zauzima stav koji jednako vodi istom zaključku da pravo izjašnjavanja na referendumu imaju građani koji u skladu s propisima o izborima imaju biračko pravo i prebivalište na teritoriji za koju se raspisuje referendum.<sup>57</sup> Iz ovoga sledi da se Albancima sa područja Kosova i Metohije, kao i svim drugim građanima Republike Srbije, mora omogućiti učešće na referendumu kao i na bilo kojim drugim izborima na bilo kom nivou. Ovaj problem mora se sagledati i iz ugla stanja na terenu gde imamo ogroman broj Albanaca koji upravo izbornom apstinencijom žele da parališu funkcionisanje državnih organa Republike Srbije, a u mogućnosti su da to i urade s obzirom na njihovu brojnost. Pomenuti problem nije od juče, a "prevaziđen" je tako što je mali broj Albanaca uvršćen u birački spisak sa ograničenim mogućnostima da to svoje pravo realizuju na terenu.

Ostaje otvoreno i pitanje kako je omogućeno raseljenim licima sa Kosova i Metohije da glasaju van mesta svog prebivališta. Na osnovu čega je izvršen njihov upis u biračke spiskove na teritoriji centralne Srbije i Vojvodine? Više reči o prirodi, načinu sastavljanja, vođenja i ažuriranju biračkih spiskova biće kasnije.

Da li se radi o propustu ili nameri ustavotvorca, tek u "Miloševićevom ustavu" izostala je odredba koja bi rešavala nedoumicu u slučaju da predlog za promenu ustava ne bude usvojen. Rešenje ove dileme predviđao je Ustav Crne Gore, kao što to uostalom čini i naš sadašnji, tako što bi u slučaju da na izjašnjavanju građana o ponuđenom pitanju ne bude postignuta potrebna većina, promeni ustava po pitanjima sadržanim u podnetom predlogu ne bi se moglo pristupiti u narednih godinu dana.<sup>58</sup> Ovaj propust donekle je nadoknadio Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi koji u svom članu 26 govori da ukoliko građani referendumom nisu potvrdili akt ili se nisu izjasnili za pitanje koje je bilo predmet izjašnjavanja, o tom aktu, odnosno pitanju ne može se ponovo odlučivati na referendumu u roku kraćem od 6 meseci od dana glasanja.<sup>59</sup>

56 Ustav Republike Srbije član 1 i 2, "Službeni glasnik", broj 1/90.

57 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, "Službeni glasnik", broj 48/94, 11/98.

58 Ustav Republike Srbije, član 203 stav 2, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 83/06.

59 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, član 26, "Službeni glasnik", broj 48/94, 11/98.

### Uopšte o referendumu

Referendum je ustanova pomoću koje biračko telo izražava neposrednim glasanjem svoje gledište ili svoju volju u odnosu na mere koje je neka druga vlast već preduzela ili tek namerava da preduzme.<sup>60</sup> Nas u konkretnom slučaju interesuje ustavotvorni, naknadni, konstitutivni, obavezni i obavezujući referendum. Ustavotvorni zato što se prema predmetu odnosi na promenu Ustava. Pored ovog, postoje još i zakonodavni, administrativni, finansijski i referendum u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava. Po vremenu primene radi se o naknadnom referendumu iz razloga što hronološki sledi posle akta države za razliku od prethodnog koji, kao što mu i naziv kaže, prethodi aktu države.<sup>61</sup> Konstitutivni je jer potvrđuje određeni akt, a nema za cilj ukidanje istog. Suprotan njemu naziva se abrogativni. Na kraju, trebalo bi praviti razliku između obaveznog i obavezujućeg. Obavezan je zato što je samim ustavom propisan momenat njegovog raspisivanja, a obavezujući je jer su stavovi građana o postavljenom pitanju obavezni za državne organe koji su referendum raspisali. Na drugoj strani su fakultativni i savetodavni referendum. Primer fakultativnog smo već imali i o njemu je bilo reči. Savetodavni raspisuju organi vlasti kada im je potrebno mišljenje građana o određenom pitanju. Pravna snaga ovakvog referendumu praktično ne postoji, ali politički uticaj može biti izuzetno jak.

Za uspeh referendumu neophodno je da budu ispunjeni određeni uslovi. Najvažniji uslov je otkloniti sve potencijalne pritiske na glasače, kako bi mogli zaista da izraze stvarnu volju. Referendumska kampanja iz tog razloga nikako ne bi trebalo da liči na onu koju smo mi imali priliku da vidimo oktobra 2006. godine. Preciznije, trebalo bi jasno odvojiti referendumsku od stranačke kampanje. Važan uslov je i kvalifikovanost odnosno kompetentnost birača. Ispunjene ovakvog uslova predstavlja naročitu poteškoću u savremenom društvu, a nekada je verovatno bilo i teže. Interesantna gledišta o tom pitanju imaju Prudon i Slobodan Jovanović. Prudon je još 1848. godine govorio da je opšte pravo glasa izvrsna institucija da narod putem nje kaže ne ono što misli, nego ono što se od njega traži da misli. Slično gledište zastupa i Jovanović: nepostojanje sposobnosti građana da raspolažu posebnim znanjima koja su neophodna za donošenje referendumske odluke jeste "moralna smetnja" za sproveđenje referendumu. Ovaj autor je, pri tom, napravio interesantno poređenje savremenog i antičkog čoveka: "U antičkoj državi, slobodan je građanin imao svoje robeve, živeo je od tuđeg rada, bio gospodar svog vremena, jednom rečju imao je uslove za viši kulturni život pa sledstveno i za one intelektualne napore koji

60 Prof. dr Ratko Marković, op. cit., str. 262.

61 Primer za prethodni referendum bio je onaj održan 2. juna 1946. godine u Italiji. Njime je izabran republikanski oblik vladavine i prethodio je novom Ustavu Italije.

se traže od jednog zakonodavca. Pod vladom opšteg prava glasa, slobodan građanin jeste mahom radnik, čovek koji se bori za nasušni hleb, znatno ispod kulturnog nivoa na kome sa nalazio slobodan građanin u antičkoj državi... Biračko telo po opštem pravu glasa nije u stanju da ispunjava kako treba ni svoje biračke dužnosti. Kako se onda može i misliti da mu se povere te još mnogo teže zakonodavne dužnosti?".<sup>62</sup>

### Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi

Ovaj zakon donet je 1994. godine, a izmenjen i dopunjeno 1998. godine i odnosi se na uslove, način i druga pitanja koja su u vezi sa raspisivanjem referendumu.<sup>63</sup> Akt o raspisivanju referendumu donosi Narodna skupština kada se za to ispune Ustavom i zakonom propisani uslovi. Navedeni akt mora da sadrži osnovne elemente koji su obavezni na osnovu zakona. To su sledeći elementi: naznačenje teritorije, pitanje o kojem se građani izjašnjavaju, datum sprovođenja referendumu i vreme određeno za izjašnjavanje na referendumu.<sup>64</sup> Prema navedenom zakonu, od dana raspisivanja do dana sprovođenja referendumu ne može proteći manje od 15 ni više od 90 dana. Posebno treba obratiti pažnju na to da li su zakonom određeni organi za sprovođenje referendumu, a ako jesu koji su to organi i na koji način vrše sprovođenje. Naš zakon je potpun u tom pogledu i u svom članu 13 kaže da su spomenuti organi komisija i glasački odbor. Više reči o ovim organima, njihovom funkcionisanju i nadležnostima, biće kasnije.

### Postupak donošenja ustava u praksi

Početne inicijative za donošenje novog Ustava mogle su se videti još početkom juna 2003. godine. Tada je predsednik Ustavne komisije, Vladan Batić, izjavio da je usaglašena radna verzija preambule novog Ustava. Ona je, navodno, nastala kao rezultat kompromisa između tzv. nacionalne i građanske opcije. Tada je bilo najavljivano da predlog srpskog Ustava bude završen do sredine avgusta 2003, kako je to i proizilazilo iz Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora.<sup>65</sup> To se, međutim, nije dogodilo najviše iz razloga neiznalaženja zajedničkog jezika oko pitanja koja su se odnosila na način izbora predsednika (neposredni ili posredni izbori) i teritorijalne organizacije. Samo pokušaj, za nastavak procesa donošenja novog Ustava, predstavljala je najava Zorana Živkovića, tadašnjeg predsednika srpske vlade, da će referendum za Ustav Srbije biti održan 15. februara 2004. godine. Navedeni datum nije nimalo slučajno izabran, jer se tada planirala proslava dvestogodišnjice

---

62 Prof. dr Ratko Marković, op. cit. str. 262.

63 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, "Službeni glasnik", broj 48/94, 11/98.

64 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi "Službeni glasnik", broj 48/94, 11/98, član 12.

65 Brošura "Oko izbora", br. 12, CeSID, decembar 2003, str. 14.

Prvog srpskog ustanka i 165 godina od donošenja Sretenjskog ustava. Proslave su i održane, ali bez referendumu ili bilo koje aktivnosti u pogledu donošenja Ustava. Dosta pre toga postalo je jasno da će pitanje Ustava morati da se odloži.

Jedno od glavnih obećanja sada već odlazeće vlade bilo je donošenje novog Ustava. Zato je i Narodna skupština Republike Srbije na sedmoj sednici prvog redovnog zasedanja u 2004. godini, održanoj 30. marta 2004. godine, donela "Odluku o pristupanju donošenja novog Ustava Republike Srbije."<sup>66</sup> To je bio prvi korak ka donošenju novog ustava, ali se veoma dugo ostalo samo na tome. Razloge za to trebalo bi potražiti u nezainteresovanosti nekih stranaka za donošenje ustava i nedostatku volje za postizanjem kompromisa. Ovom odlukom predviđene su sledeće tri tačke: 1) Pristupa se izradi novog Ustava Republike Srbije, 2) Određuje se Odbor za ustavna pitanja Narodne skupštine Republike Srbije da pripremi predlog za donošenje novog Ustava Republike Srbije i predloga novog Ustava Republike Srbije, i 3) Ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Najvažnija je tačka koja predviđa obrazovanje Odbora za ustavna pitanja koji će u toku svog postojanja funkcionišati sa manje ili više uspeha.

Sledeći korak bilo je održavanje prve posebne sednice Narodne skupštine 30. septembra 2006. godine. Na toj sednici izneti su plodovi rada pomenutog odbora i kvalifikovanom većinom usvojen je Ustav Republike Srbije, shodno propisanoj revizionoj proceduri iz "Miloševićevog ustava". Ostalo je još "samo" da taj akt potvrde i građani. Narodna skupština je iz tog razloga raspisala referendum 28. i 29. oktobra 2006. godine na kojem je ustavni akt i konačno usvojen. Proglašenje je usledilo na drugoj posebnoj sednici Narodne skupštine Republike Srbije, održanoj 8. novembra 2006. godine, na Mitrovdan. Tom prilikom doneta je odluka o proglašenju Ustava Republike Srbije na osnovu člana 133 stav 3 Ustava Republike Srbije i člana 25 Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Na taj način Srbija je kao samostalna država dobila Ustav, prvi put posle 1903. godine.

### Ustavni zakon

Da bi neki ustav mogao da funkcioniše u praksi, neophodno ga je oživeti putem ustavnog zakona. Kod nas je to učinjeno odlukom na drugoj posebnoj sednici Narodne skupštine Republike Srbije održanoj 10. novembra 2006. godine. Odluku o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije Narodna skupština donela je na osnovu člana 134 stav 3 Ustava Republike Srbije.<sup>67</sup>

66 "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 35/04.

67 "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/06.

O važnosti ovog akta govorи podatak da se usvaja dvotrećinskom većinom. Ovoj odluci prethodila su brojna stranačka razmimoilaženja koja su čak pretila da Ustavni zakon ne bude ni donet. Sam zakon već u prvom članu predviđa da se novi Ustav počinje primenjivati danom proglašenja od strane Skupštine, osim ako istim zakonom nije drugačije određeno. Važna funkcija Ustavnog zakona jeste rešavanje vremenskog sukoba starog i novog Ustava. Jednostavnije rečeno, potrebno je rešiti kako sad posle donošenja novog Ustava funkcionišu republički organi, na osnovu starog ili novog Ustava. To pitanje rešeno je u članu 2 Ustavnog zakona koji govorи da republički organi, organizacije i službe nastavlјaju sa radom do njihovog obrazovanja, odnosno izbora, u skladu sa Ustavom.<sup>68</sup> Isto se odnosi i na rad sudova i javnih tužilaštava čiji su organizacija i rad novim Ustavom ne malо izmenjeni. Sudovi i javna tužilaštva nastavlјaju sa radom do usklađivanja propisa kojima su uređeni njihova organizacija i nadležnost sa Ustavom.<sup>69</sup> Sudovi koji nisu počeli sa radom do dana stupanja na snagu ovog zakona počeće sa radom donošenjem zakona kojima se njihova organizacija i nadležnost usklađuju sa Ustavom.<sup>70</sup> Na isti način rešava se pitanje pokrajinske autonomije i lokalne samouprave, dakle, sve po starom do donošenja novog statuta autonomne pokrajine odnosno statuta, zakona i odluka jedinice lokalne samouprave. Opšti rok za usklađivanje svih zakona sa Ustavom jeste 31. decembar 2008. godine. Navedene odredbe predstavljaju sasvim logična i očekivana rešenja koja nije bilo problem podrediti stranačkim interesima. Ono oko čega su se lomila koplja bilo je određivanje datuma parlamentarnih, predsedničkih i lokalnih izbora. Kao što je rečeno, ove razmirice pretile su da od Ustava naprave mrtvo slovo. Različiti stavovi su prevaziđeni, a kompromis je izgledao ovako:

\* Izbole za narodne poslanike raspisaće predsednik Republike u roku od 60 do 120 dana od stupanja na snagu ovog zakona.

\* Izbole za predsednika Republike raspisaće predsednik Narodne skupštine do 31. decembra 2007. godine, odnosno najkasnije u roku od 60 dana od stupanja na snagu poslednjeg zakona kojim se uređuju položaj i izbori za predsednika Republike, odbrana i Vojska Srbije, spoljni poslovi i službe bezbednosti.

\* Izbole za poslanike u Skupštini Autonomne pokrajine Vojvodine i odbornike u skupštinstama jedinica lokalne samouprave raspisaće predsednik Narodne skupštine do 31. decembra 2007. godine, odnosno najkasnije u roku od 60 dana od stupanja na snagu poslednjeg akta kojim se uređuju teritorijalna organizacija Republike Srbije, lokalna samouprava, lokalni izbori i položaj glavnog grada.

---

68 Ustavni zakon, član 2, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/06.

69 Ustavni zakon, član 6 stav 1, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/06.

70 Ustavni zakon, član 6 stav 2, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/06.

Ovim činom završena je sva proceduralna priča oko donošenja novog Ustava i raspisivanja referenduma. Kao što se moglo i primetiti, postupak donošenja predviđen revizionim odredbama Ustava Srbije iz 1990. godine i Zakonom o referendumu u potpunosti je ispoštovan. Zamerke smo uputili pojedinim rešenjima kojima je trasiran put donošenju novog ustavnog akta. Mišljenja i kritike stručne javnosti okrenuta novom Ustavu bila su usmerena ka nedostatku javne rasprave i pojedinim članovima. Do sada nije izneta ozbiljna zamerka u pogledu postupka za promenu ustava, što je još jedan dokaz o validnosti i poštovanju procesa.



Drugi deo

# Istraživački o referendumu



Đorđe Vuković, politikolog  
CeSID, Beograd

## GRAĐANI SRBIJE IZMEĐU APSTINENCIJE, BOJKOTA I IZLASKA NA REFERENDUM

U ovom tekstu pokušaćemo da damo odgovor na pitanje ko je glasao na referendumu, a ko nije glasao; da li se oni, i po čemu, razlikuju; koja su to ključna obeležja građana koji su glasali za, odnosno protiv predloga novog Ustava. Naročito nam je stalo da utvrđimo razloge koji su doveli do znatnog odstupanja između naše prognoze izlaznosti na referendumu i stvarne izlaznosti. Takođe, hoćemo da vidimo za koje grupe je karakteristična razlika između najavljenih i realnih izlaznosti.

Koristićemo tri resursa podataka. Prvo, to su podaci iz javnomnjenjskog istraživanja koje je CeSID sproveo dve nedelje pre održavanja referendumu. Drugo, podaci koji potiču iz analize rezultata referendumu koje je CeSID prikupio u dva dana referendumu. Treći niz podataka potiče iz nalaza javnomnjenjskog istraživanja koje je CeSID sproveo tri nedelje posle održavanja referendumu.

### Procena realnosti biračkog spiska

Kada pokušavamo da objasnimo ponašanje biračkog tela u Srbiji, prva stvar od koje polazimo jeste ukazivanje na obim *prinudne apstinencije*.<sup>1</sup> Ovaj tip apstinencije je karakterističan za sve izbore u Srbiji, počev od obnove višepartizma 1990. godine. Naime, u biračkim spiskovima postoji znatan broj ljudi koji faktički ne mogu da ostvare biračko pravo. Po svim važećim normama oni su nosioci biračkog prava, ali energija i sredstva koje treba da bi ostvarili svoje pravo uveliko prevazilaze potencijal motiva i potreba za ostvarenjem tog prava.

Prinudne apstinente, pre svega, čine gotovo svi naši državljanini koji duže vreme žive u inostranstvu, kao i svi naši studenti i poslovni ljudi koji kraće ili duže odsustvuju iz zemlje, a njihovo odsustvo se poklapa sa vremenom održavanja izbora. Pored njih, u grupu prinudnih apstinenata ulazi i većina migranata unutar zemlje. Pre svih, tu su "obrazovni migranti" – studenti i manji broj učenika koji se obrazuju izvan mesta u kojem žive, tj. mesta gde glasaju. Tu je i radna migracija – oni koji su zaposleni izvan mesta stalnog boravka, sezonski radnici i sl. Potom u ovu grupu apstinenata ulaze i oni koji su iz drugih razloga privremeno izvan mesta stalnog boravka, zbog bolesti, oporavka, starosti, odmora (bolnice, oporavilišta, starački domovi, hoteli i

<sup>1</sup> Na ovaj pojam i uopšte na pojavu *prinudne apstinencije* prvi je skrenuo pažnju sociolog Srećko Mihailović u interpretaciji nalaza jednog istraživanja izborne apstinencije i izborne participacije, obavljenog za potrebe Centra za slobodne izbore i demokratiju ("Učešće i neučešće građana na izborima", CeSID, Beograd, 2002).

drugi objekti za odmor...). Svi ovi građani su sticajem okolnosti odvojeni od biračkog mesta toliko da je potrebno uložiti novac, vreme i dosta volje da bi se došlo do biračkog mesta.

Dakle, za čitavu kategoriju prinudnih apstinenata zajedničko je sledeće. Po svim normama koje regulišu ovu oblast oni imaju pravo da se nalaze u biračkom spisku i nalaze se u njemu. Međutim, način na koji mogu ostvariti svoje pravo zahteva od njih trud i energiju koja uvelikoj prevazilazi energiju koja potiče iz želje da se ostvari ovo građansko pravo. Procena je da ovakvih glasača u Srbiji ima oko jedan milion, te da umesto 6,6 miliona birača koliko ih trenutno ima u biračkim spiskovima, treba računati sa realnih 5,6 miliona birača, odnosno onima koji svoje pravo mogu ostvariti bez prevelikih troškova.

Ovakva situacija već duže vreme opterećuje politički život Srbije. Naime, kada se govori o apstinenciji i apatičnosti birača onda upravo tih milion birača postaje argument da su takvi oblici ponašanja uzeli maha u političkoj kulturi. Sa druge strane, pojedini izborni i politički procesi su dodatno opterećeni ukoliko se traži određeni stepen participacije da bi se oni smatrali uspešnim. Takav je slučaj bio i sa procesom usvajanja novog ustava, gde se za uspeh referendumskog procesa zahtevala kvalifikovana većina. Naime, bilo je neophodno da za usvajanje novog ustava izade i pozitivno se izjasni više od polovine od ukupnog broja upisanih birača. U praksi to znači da je za predlog novog ustava trebalo pozitivno da se izjasni preko 60 % realnog biračkog tela.

### Nalazi javnomnjenjskog istraživanja – oktobar 2006. godine

Dve nedelje pre održavanja referenduma pitali smo građane da li će izaći na referendum. Od ukupnog broja ispitanika u našem uzorku 55% je reklo da će sigurno izaći na referendum, a još 23% je reklo da će verovatno izaći; da sigurno neće izaći tvrdilo je 9% ispitanika, a da verovatno neće izaći 7%. Preostalih 6% je tvrdilo da u vezi sa referendumom ništa ne zna.<sup>2</sup>

Procena je bila, dakle, da će od ukupnog broja realnih birača – 5,6 miliona – oko 3.080.000 sigurno izaći na referendum, da će oko 1.288.000 verovatno izaći, da sigurno neće izaći oko 500.000 građana, da verovatno neće izaći oko 392.000, dok je 340.000 reklo da ne zna da li će izaći na referendum.

Dakle, za 4.368.000 birača, barem prema njihovim izjavama, možemo reći da nisu imali negativan stav prema referendumskom procesu, odnosno postojala je određena verovatnoća da će participirati u ovom procesu. Većina njih, preko tri miliona, bila je sigurna u svoje ponašanje, odnosno glasanje na referendumu.

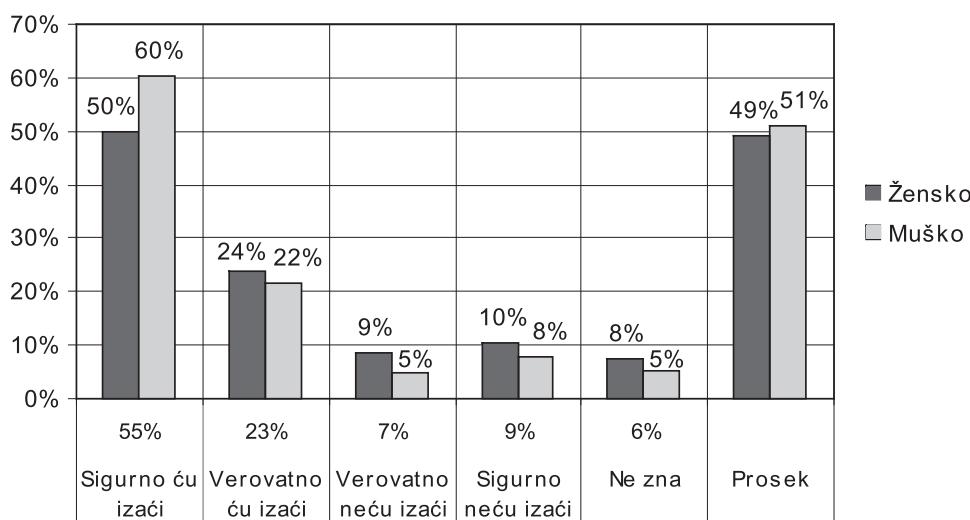
<sup>2</sup> Sve procene dajemo u odnosu na realno biračko telo u Srbiji, odnosno na onaj deo birača koji mogu na relativno lak način da ostvare svoje izborne pravo. Prema našoj projekciji taj broj iznosi oko 5,6 miliona birača.

Preostali deo rekao je da će verovatno izaći na referendum. Sigurno se nije moglo ni očekivati da se na referendumu pojave svi birači iz ove grupe. Iskustvo iz ranijih istraživanja ukazuje da od ukupnog broja onih koji kažu da verovatno izlaze na izbore u proseku izađe oko dve trećine. Stoga je, barem petnaestak dana pred referendum, projektovana izlaznost bila između 3,9 i 4 miliona birača. Kao što se zna, izlaznost na referendumu je dosta niža, po zvaničnim podacima 3,56 miliona, a prema našim procenama to je za oko 100.000 glasova manje. Pitanje je, dakle, koji su razlozi doveli da na referendum izađe 400.000–500.000 građana manje nego što smo mi očekivali. Razloge ćemo pokušati da otkrijemo kroz razmatranje ključnih obeležja ispitanika; poči ćemo od osnovnih demografskih obeležja.

#### Pol, starost i obrazovanje kao odrednice referendumske participacije

Prepostavljamo da pol kao i pripadnost određenim starosnim grupama u znatnoj meri mogu da utiču na stavove pojedinaca koji su članovi tih grupa.

Grafik 1. Sigurnost izlaska na referendum i polna struktura

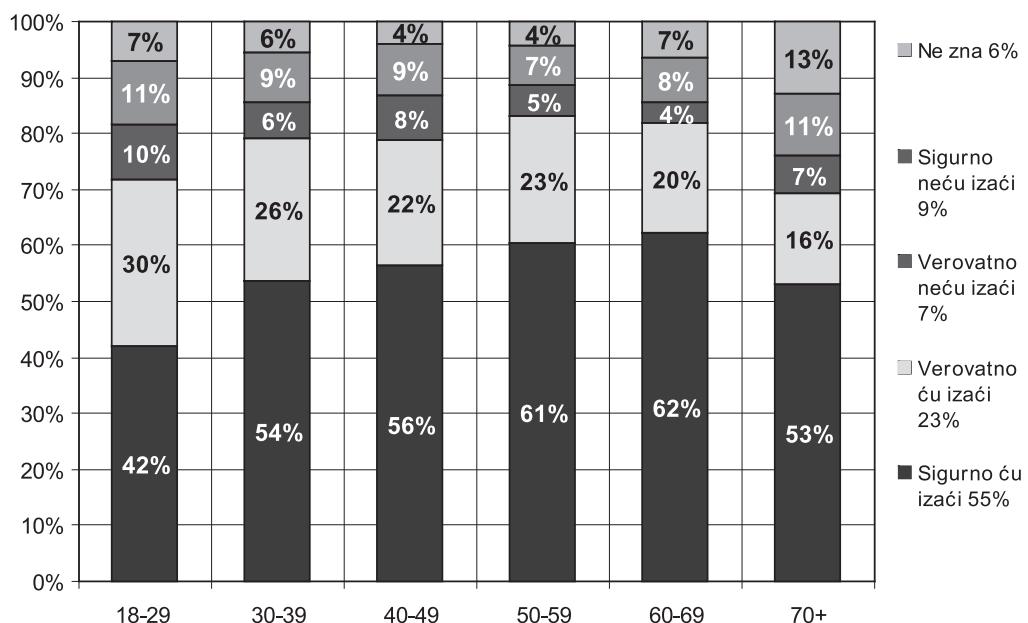


Kao što se može videti, nešto manje učešće na referendumskom procesu najavile su pripadnice lepšeg pola. Tako je svaka druga ispitanica sa sigurnošću mogla da tvrdi da će učestvovati na referendumu, dok je kod ispitanika taj procenat bio nešto viši i iznosio je 60%. Na drugoj strani, 19% ispitanica je sa različitim stepenom

verovatnoće (odgovori *verovatno neću izaći* i *sigurno neću izaći*) tvrdilo da neće izaći na referendum. Kod ispitanika taj procenat je bio nešto niži i iznosio je 13%. Možemo reći da su pripadnice ženskog pola pokazivale nešto manju zainteresovanost za referendum.

Starost ispitanika je veoma blago povezana sa njihovim izlaskom na referendum (koeficijent kontigencije iznosi 0,18).

Grafik 2. Starosna struktura i izlaznost na referendum

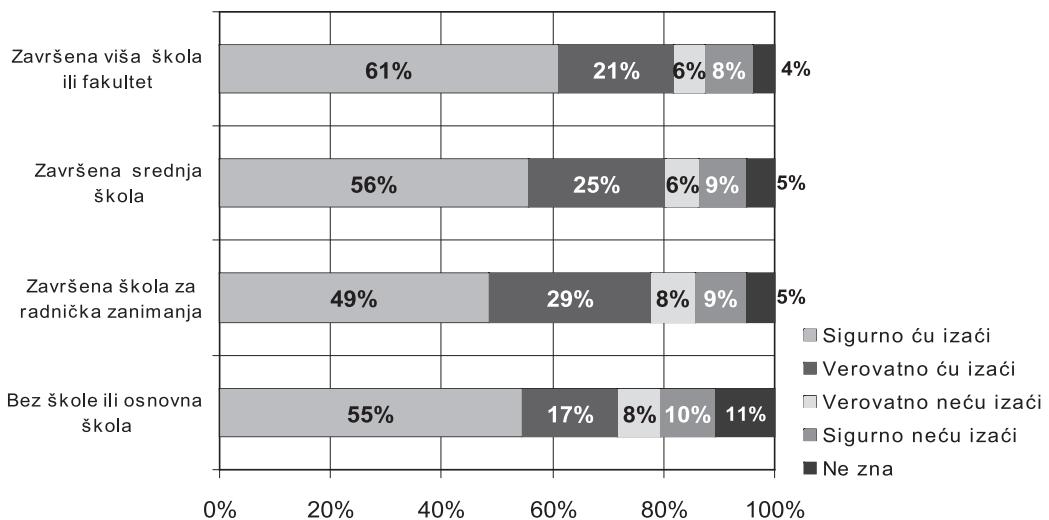


Najniži postotak najavljenе *sigurne izlaznosti* beležimo kod najmladih ispitanika. Ona iznosi svega 42%, dok je 21% ispitanika iz ove starosne grupe reklo da sa manjim ili većim stepenom verovatnoće neće učestvovati na referendumu. Nasuprot njima, središnje starosne grupe, one od 40 do 70 godina, nagovestile su dosta veću izlaznost, koja u grupi ispitanika od 60 do 70 godina iznosi 62%, što je za 20% više nego u grupi najmladih. Iz podataka se jasno vidi da su najmlađi i najstariji ispitanici oni kod kojih je najavljenja participacija najniža (sigurna i verovatna izlaznost u zbiru iznose 72%, odnosno 69%), dok su srednje starosne generacije, sudeći barem prema najavi, najaktivnije. Najavljenja sigurna i verovatna izlaznost u zbiru, u kategorijama ispitanika koje su na svakih deset godina podeljene u grupe, varira od 80 % kod onih

između 30 i 40 godina, preko 78% kod onih između 40 i 50 godina, pa potom 84 % kod ispitanika koji imaju između 50 i 60 godina, i na kraju ona iznosi 82 % kod onih koji imaju između 60 i 70 godina. Dakle, očigledno je da pripadnost određenoj starosnoj grupi u izvesnoj meri određuje i stav prema referendumu.

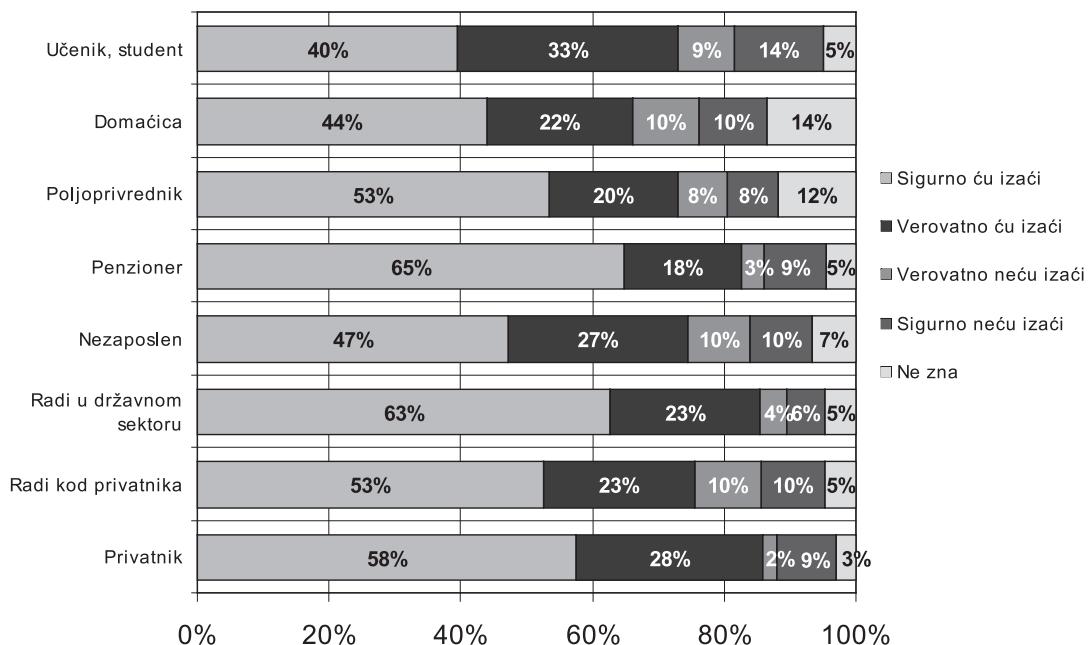
Iako oba obeležja utiču na odnos ispitanika prema referendumu, ona nisu varijable koje su u visokoj korelaciji sa najavom o izlasku na referendum, niti su to obeležja koja su u međusobnoj korelaciji. Međutim, druga obeležja, kao što su obrazovanje i radno-svojinski status, jesu u značajnoj korelaciji sa pojedinim starosnim grupama i polnim razlikama. Stoga se i određena odstupanja u izlaznosti daju objasniti upravo kroz razmatranje tih novih demografskih obeležja.

Grafik 3. Obrazovna struktura i izlaznost na referendum



Natprosečnu izlaznost su najavili visoko obrazovani, odnosno oni ispitanici koji imaju završenu višu školu ili fakultet (verovatnu i sigurnu izlaznost je nagovestilo 82 % ispitanika iz ove grupe), dok je stepen neizlaska na referendum u ovoj grupi najniži i iznosi svega 14 % (zbir onih koji su rekli da verovatno i sigurno neće izaći na referendumski proces). U ostalim kategorijama sa padom nivoa obrazovanja opada i procenat ispitanika koji tvrdi da će izaći na referendum. Kada u razmatranje uključimo radno-svojinski status ispitanika postaje vidljivo da izlazak na referendum češće nagoveštavaju muškarci višeg nivoa obrazovanja.

Grafik 4. Izlaznost na referendum i radno-svojinski status



Ck=0,23

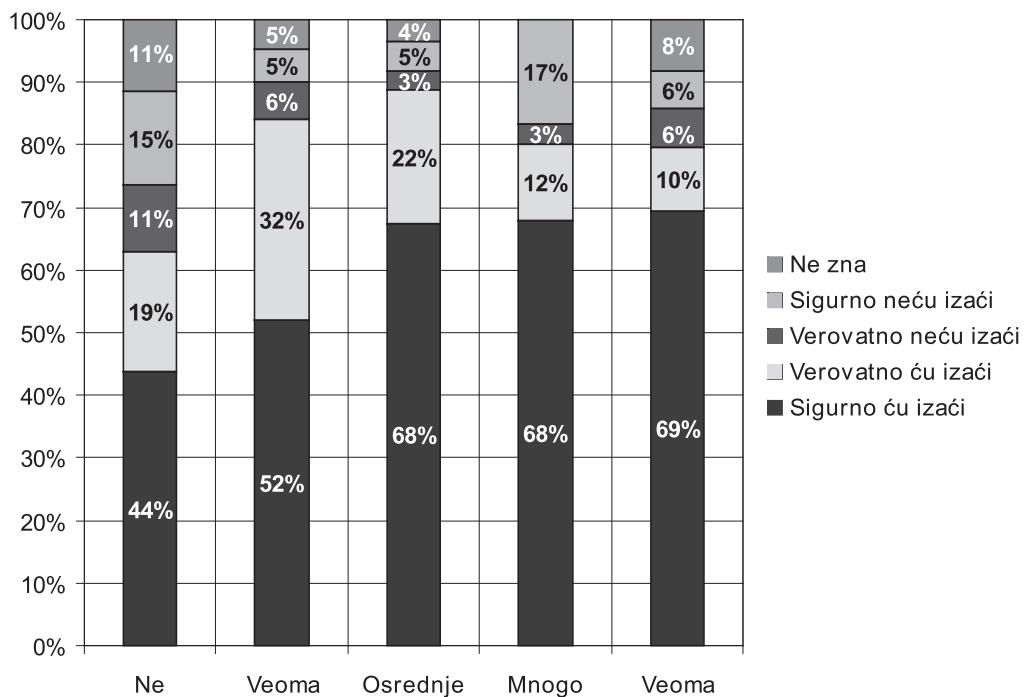
Veću izlaznost najavljuju vlasnici i poljoprivrednici, dok nasuprot njima najavu najniže izlaznosti beležimo kod nezaposlenih i domaćica. Natprosečna najava učešća zaposlenih u državnom sektoru posledica je njihovog višeg nivoa obrazovanja, ali i ozbiljan signal da mi još živimo u partijskoj državi. Veoma je verovatno da državni službenici ni u anonimnoj anketi ne žele da iznesu stav koji bi bio drukčiji od oficijelne politike stranaka na vlasti.

#### Zainteresovanost za politiku i odnos prema strankama kao determinante referendumske participacije

Referendumski proces pratila je saglasnost svih parlamentarnih stranaka o potrebi da se ovaj proces uspešno okonča. U tom smislu opravdana je hipoteza da je referendum za usvajanje ustava politički proces i da učestvovanje na njemu u velikoj meri zavisi od odnosa prema politici uopšte. Stoga je i očekivana distribucija odgovora koje dobijamo kada je u pitanju odnos prema politici i izlaznost na referendum. Što je zainteresovanost za politiku veća, veći je i nagoveštaj da ispitanik učestvuje u referendumskom procesu.

Svakako postoje i potpuno obrnute situacije, ali treba imati u vidu da je kod jednog dela ispitanika bojkot referendumu postojao kao opcija. Deo tih ispitanika je iskazao dosta veliki stepen interesovanja za politiku i njihovi stavovi se ne mogu poistovetiti sa stavovima onih koje politika ne zanima. Kod apolitičnih ne postoji bojkot kao koncept, već je ceo odnos prema politici negativno definisan.

Grafik 5. Zainteresovanost za politiku i izlaznost na referendum



Ck=0.22

Oni koji se više interesuju za politiku pokazuju veću motivisanost za učešće na referendumu. Veće interesovanje za politiku direktno je povezano sa određenim stepenom vezanosti za političke stranke. Veza je više nego vidljiva kada se uporede podaci o izbornoj orientaciji, stranačkoj identifikaciji i identifikovanju bliske stranke. U sva tri slučaja beležimo visoki stepen korelacije sa pitanjem koje definiše zainteresovanost za politiku.

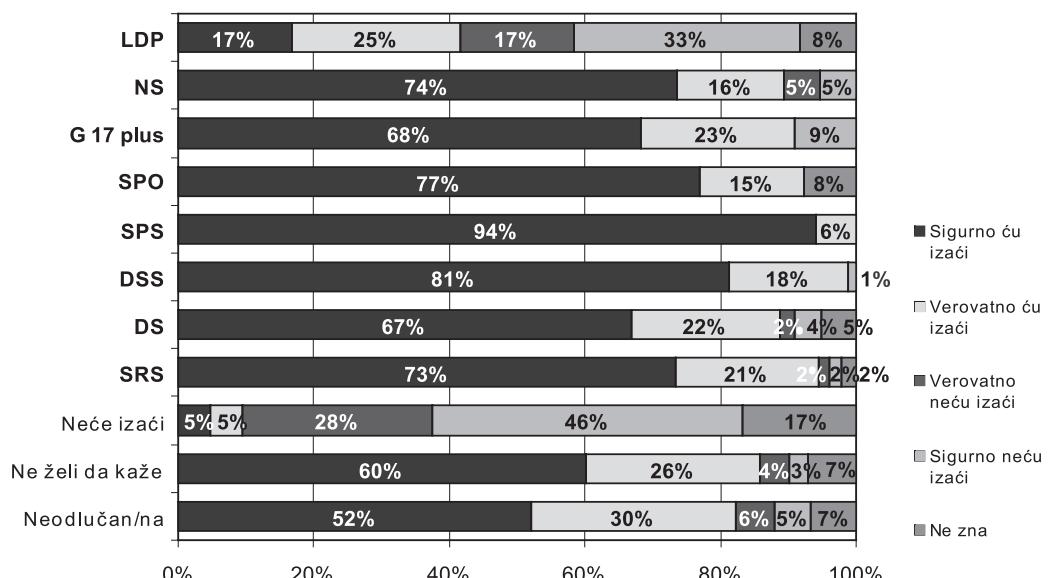
Iz ovog istraživanja možemo izdvojiti dve dimenzije povezanosti građana sa strankama. Reč je o razlikovanju povezanosti po obimu i po intenzitetu. Prvi oblik povezanosti je manji po obimu, ali je intenzitet veze koja postoji između birača

i stranke najveći. Ovaj oblik povezanosti čini izbornu orientaciju građana: ovde svrstavamo ispitanike koji kažu da izlaze na izbore i koji istovremeno znaju stranku za koju će da glasaju. Takvih ispitanika je u ovom istraživanju bilo 35 %.

Drugi oblik povezanosti sa strankama čine ispitanici koji kažu da im je određena stranka bliska – ova kategorija je po obimu znatno šira (72% od ukupnog broja ispitanika), ali je intenzitet veze između stranke i ispitanika veoma nizak. Ova veza je uspostavljena na osnovu odgovora na pitanje: da li ispitaniku postoji stranka koju mu je bliska? Ukoliko je odgovor potvrđan ispitanik pripada datoj grupi.

U grupi izborno orijentisanih ispitanika izlazak na referendum u najvećem procentu najavile su izborne pristalice SPS – 94% je reklo da će sigurno izaći na referendum, dok je preostalih 6% reklo da će najverovatnije izaći. Veliku izlaznost su nagovestile i izborne pristalice DSS – 81% je reklo da sigurno izlazi, a 18% najverovatnije. Na drugoj strani, izvesnu uzdržanost prema referendumu pokazalo je 6% pristalica SRS-a (oni verovatno neće izaći, ili sigurno neće izaći ili ne znaju); isti odnos prema referendumu ima 8% pristalica SPO, 9% pristalica G17 plus, 10% pristalica NS, 11% pristalica DS... Najnegativniji odnos prema referendumu imale su izborne pristalice LDP, stranke koja se zalagala za bojkot referendumu – 58% ispitanika koji će glasati za ovu stranku nagovestilo je da neće izaći na referendum ili da ne zna šta će da uradi.

Grafik 6. Izlaznost na referendum i izborne orientacije



$$Ck=0,56$$

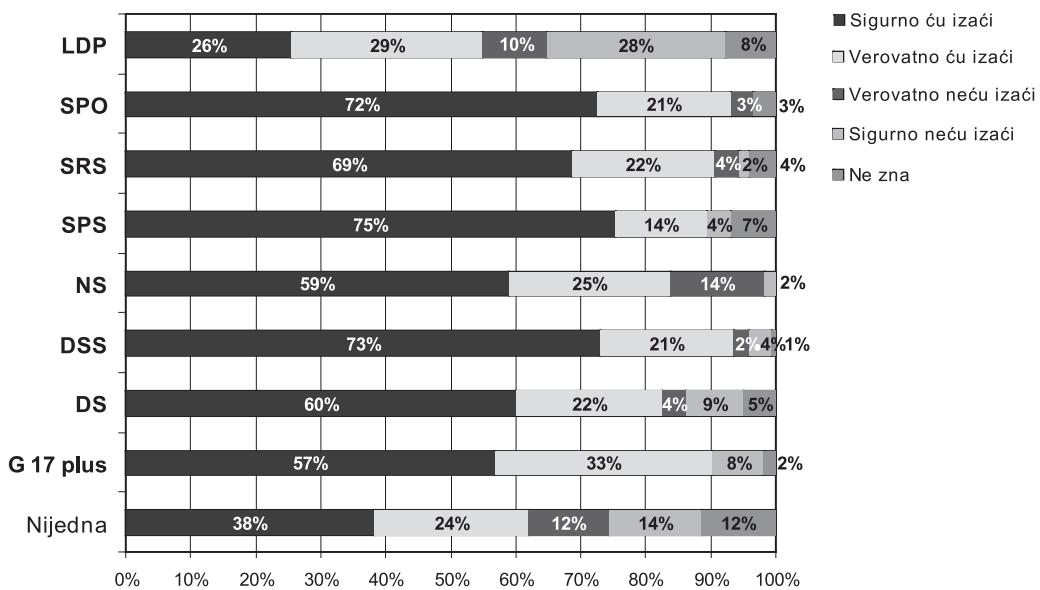
Interesantno je napomenuti da bi gotovo sve izborne pristalice stranaka – ukoliko izađu na referendum – glasali za usvajanje Ustava. To jedino nije slučaj sa pristalicama LDP-a, gde bi od 42% onih koji bi izašli na referendum polovina glasala protiv usvajanja novog ustava. Ovaj podatak ne menja značajnije opredeljenje izborno orijentisanih ispitanika, jer je učešće LDP u grupi izborno orijentisanih malo i iznosi svega 1%.

Dakle, kada su u pitanju „partijski“ glasači većina njih je rekla da će najverovatnije izaći na referendum i taj procenat iznosi ukupno za sve stranke preko 90%. Broj onih koji nisu izborno orijentisani iznosi 65% od ukupnog broja birača, a barem prema tvrdnjama koje su oni izneli, manja je verovatnoća njihovog pojavljivanja na izborima. Ukupno gledano, oni koji su neodlučni, potom oni koji ne žele da kažu svoje izborno opredeljenje i oni koji neće izaći na sledeće izbore najavljujivali su izlaznost na nivou od oko 65%. U oba slučaja radi se o zbiru sigurne i verovatne participacije na referendumu.

Da stranačka pripadnost boji i opredeljuje glasače na aktivniji odnos prema referendumu potpuno je jasno. Ovaj podatak se potvrđuje kada se kao varijabla uzme i bliskost ispitanika prema strankama. Bliskost u sebi sadrži već navedenu izbornu orijentaciju, a proširena je na osnovu odgovora ispitanika koji su rekli da im je neka od ponuđenih stranaka bliska (osam stranaka koje su date u tabeli bile su ponuđene ispitaniku). Ukupan broj ispitanika koji su rekli da im je neka stranka bliska iznosi 72%, a broj onih kojima nijedna stranka nije bliska iznosi 28%. Kao što se može videti, projektovano učešće na referendumu neopredeljenih, odnosno onih koji su rekli da im nijedna stranka nije bliska, dosta je niže nego kod stranački opredeljenih, odnosno onih koji su rekli da im je neka od ponuđenih stranaka bliska.

Među ispitanicima koji su rekli da su im neke stranke bliske uočavamo nekoliko grupa. Kao i u slučaju onih koji su izborno orijentisani, visoku izlaznost na referendum najavljuju oni kojima je blizak SPS, DSS, SPO i SRS. Nešto nepovoljnija struktura sigurnih u odnosu na verovatne referendumske participante javlja se u slučaju G17 plus i NS. Treba napomenuti da nešto veći procenat onih koji neće izaći na referendum u slučaju SPS i NS ne treba tražiti u eventualnom negativnom odnosu, odnosno bojkotu ovog procesa, već je to posledica manjeg političkog i izbornog aktivizma ovih glasača. Oni su nam rekli da su malo zainteresovani za politiku i tu leže razlozi njihove niže participacije na referendumu.

Grafik 7. Bliskost prema strankama i izlaznost na referendum



Ck=0,38

Donekle se izdvajaju pristalice DS – čak 18% je reklo da najverovatnije neće izaći na referendum. Poslednu grupu čine pristalice LDP-a – 46% je reklo da neće izaći na referendum. Ispitanici iz ove grupe nisu pokazivali osobine apolitičnosti i apstinencije, već pokazuju negativan odnos prema novom ustavu. Ovu tvrdnju zasnivamo na njihovom odnosu prema usvajanju ustava i dosadašnjem izbornom ponašanju. Negativno su ocenili i proceduru i rešenja u novom ustavu, a inače su participanti izbornih procesa u većoj meri nego što su to pristalice NS i SPS, tačnije u većoj meri su zainteresovani za politiku.

Barem iz podataka koje smo dobili u istraživanju jasno je da je stranačka pripadnost opredeljivala ljude da izađu ili ne izađu na referendum. Najpre, izborno orijentisani ispitanici, kao i oni koji su izjavili da im je neka od ponuđenih stranaka bliska, najavili su veći izlazak na referendumski proces od onih koji to nisu. Potom, kada su u pitanju pojedinačne stranke, stranačke pristalice LDP, shodno političkom stavu ove stranke, iskazale su negativan odnos prema referendumu.

Sa druge strane, apolitični i kao i jedan veliki deo onih koji konstantno ili često izostaju iz izbornih i političkih procesa i sada su nagovestili doslednost u ponašanju. Oni su razočarani politikom i njihov negativan odnos prema referendumu jeste samo jedan u nizu koraka, kojim pokazuju svoj negativan odnos prema njoj.

### Rezultati referendumu i izlaznost stranačkih pristalica

U kojoj meri su se ovakvi nalazi iz istraživanja potvrdili u praksi, pokušaćemo da utvrđimo analizom referendumskih rezultata. Na taj način u mogućnosti smo da damo i deo odgovora na pitanje koje se tiče razlike koja postoji između prognozirane izlaznosti i izlaznosti koja je zabeležena na referendumu.

Neophodno je nekoliko napomena koje objašnjavaju podatke date u tabeli 1. Podgrupe koje smo napravili rađene su na osnovu dva kriterijuma. Prvi kriterijum je vezan za regionalnu raspodelu i prema njemu imamo četiri regiona: Vojvodina, Beograd, centralna Srbija i Kosovo i Metohija. Drugi kriterijum je pravljen na osnovu rezultata sa poslednjih parlamentarnih izbora, decembra 2003. godine. U okviru izbornih rezultata pratili smo odnose između tadašnje četiri liste: SRS, DS, DSS i Liste za toleranciju (TOL). Opredelili smo se za prve tri stranke, jer one u ovom trenutku predstavljaju najznačajnije političke opcije u Srbiji, a za TOL smo se odlučili jer su tu pristalice stranaka koje su se opredelile za bojkot referendumu.

Kolonu *Naziv stratuma* pokušaćemo da objasnimo na primeru stratuma 102. To je stratum koji se nalazi u Vojvodini, odnosno sva biračka mesta koja ga čine u ovoj su pokrajini. Odnosi stranaka u broju glasova su dati u drugoj koloni. Na tim biračkim mestima najmanje glasova je imala lista TOL, a više glasova od nje je imala lista DS-a. Lista DSS je imala više glasova od liste DS, dok je SRS imala značajno veći broj glasova od svih ostalih lista. Na isti način čitamo i sve ostale stratume. Ukupno ih imamo 9 u Vojvodini, 9 u Beogradu, 12 u Srbiji i jedan na Kosovu i Metohiji. U stratumu 305 koji smo nazvali *Prazno* radi se o mestima gde je zabeležena rekordno niska participacija i ne daju se praviti odnosi između stranačke podrške u njima.

U koloni *Upisano* dat je ukupan broj glasača koji se nalaze u tom stratumu. Potom sledi kolona *Izašlo*, gde je dat procenat izlaska na referendum, dok kolone *Nevažeći*, *Za ustav i Protiv ustava* govore o procentima glasova koji se nalaze u svakoj od navedenih opcija. U koloni *Izlaznost 2003.* godine data je izlaznost po stratumima na poslednjim parlamentarnim izborima. Kolona *Razlika* beleži razlike u izlaznosti između referendumu i poslednjih parlamentarnih izbora.

Kada je u pitanju analiza rezultata po stratumima polazimo od nekoliko iskustvenih pretpostavki. Glasači koji pripadaju pojedinim stratumima pokazuju doslednost u svom izbornom ponašanju, odnosno nema znatnijih promena kada su u pitanju stranke za koje se oni opredeljuju. Druga pretpostavka je da su stranački orijentisani ispitanici izašli na referendum, a da apolitični i apatični nisu (u najvećoj meri). Nalazimo doslednost ove grupe, ona nije učestvovala u izbornom procesu na poslednjim parlamentarnim izborima, a ni na referendumu. Ove dve pretpostavke jesu temeljne za dalju analizu.

Interesantno je da je najveći procenat onih koji su glasali protiv usvajanja Ustava zabeležen u stratumima gde je na poslednjim parlamentarnim izborima najbolji ili drugi najbolji rezultat zabeležila lista TOL. Svi ovi stratumi se nalaze u Vojvodini, i to su stratumi 100, 101, 107 i 108. Dakle, u tim stratumima natprosečno je zabeleženo neprihvatanje novog Ustava.

Ipak, ključni nalaz je vezan za razlike u izlaznosti koje postoje po pojedinim stratumima. Vidljivo je da postoji velika razlika u izlaznosti kada se poredi izlaznost na parlamentarne izbore 2003. godine i izlaznost na referendum. Ova razlika na opštem nivou iznosi 5,4%, ali je različita po stratumima. Najveća razlika u korist referendumu je u stratumu 101 – 37,5%, dok je najveća razlika u korist izlaznosti na parlamentarne izbore u decembru 2003. godine – 4,7%. Sve vreme na umu treba imati dve stvari. Najpre da je opšta izlaznost bila niža na referendumu nego na poslednjim parlamentarnim izborima. A sa druge strane, treba voditi i računa o veličini stratura, odnosno ukupnog broja glasača koji se nalazi u toj grupi, jer od toga zavisi i ukupno učešće stratura u konačnom zbiru. Pođimo redom i to od onih stratura gde je zabeležena najmanja izlaznost, odnosno gde je razlika između izlaznosti na izbore i referendum najveća.

Najveće razlike beležimo u stratumima gde se pojavljuje lista TOL. To su stratumi 100, 101, 107 i 108. Ako se prisetimo sastava koalicije TOL, treba reći da su u njen sastav ušle stranke koje predstavljaju mađarsku i bošnjačku nacionalnu manjinu, kao i Liga socijaldemokrata Vojvodine (LSV). Ova stranka je sada aktivna u koaliciji oko LDP-a. Osnovano je pretpostaviti da upravo glasači mađarskih stranaka i LSV nisu učestvovali u referendumskom procesu. Sa druge strane, odstupanje koje beležimo u stratumu 301, to jest na biračkim mestima koji su raspoređeni u Srbiji, govori da su glasači bošnjačkih stranaka izašli na referendum.

Negativne vrednosti beležimo u stratumima 306, 307, 309 i 311. To znači da je u tim stratumima izlaznost bila veća nego na poslednjim parlamentarnim izborima. Ukoliko se ima u vidu da je na opštem nivou izlaznost bila veća za 5,4%, onda ovi rezultati dobijaju na težini. Međutim, na osnovu stranačke strukture u njima ne može se izvesti opšti zaključak da li su pristalice nekih od ostalih stranaka izašle u većem broju na referendum, a nekih drugih stranaka u manjem broju. Navedeni stratumi su smešteni u centralnoj Srbiji, a u njima od stranaka najznačajniju podršku ima SRS, dok je na drugom mestu po jačini DSS. Međutim, kada je u pitanju stranačka podrška po stratumima, sličnu situaciju imamo i u stratumima 202, 203, 204, 207, 303 i 304. Ali je ovde izlaznost na referendum niža nego što je bila na poslednjim parlamentarnim izborima. Kada su u pitanju stratumi gde DS ima visok stepen podrške, ne beležimo značajnije vrednosti ni kada je u pitanju manja, ni kada je u pitanju veća izlaznost.

Tabela 1. Izlaznost na referendumu

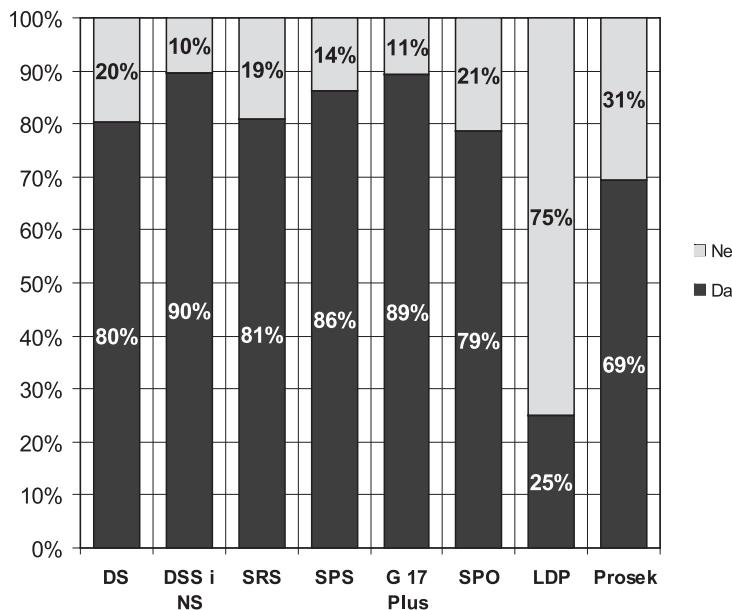
	Naziv stratuma	Upisano	Izašlo 2006	Nevažeći	Za ustav	Protiv ustava	Izašlo 2003	Razlika
100	V: DSS<SRS<TOL<DS	138077	32,0	0,7	26,6	4,7	53,5	21,5
101	V: DSS<SRS<DS+++<TOL+++	80196	16,6	0,6	7,6	8,4	54,1	37,5
102	V: TOL<DS<DSS<SRS++++	162789	55,0	0,4	53,5	1,0	65,7	10,7
103	V: TOL<DSS<DS<SRS	281599	53,6	0,5	51,0	2,2	61,7	8,0
104	V: TOL<DS+++<=DSS<SRS++	236486	50,2	0,4	48,4	1,4	56,6	6,5
105	V: TOL<DSS++<SRS<DS	256114	50,0	0,4	46,8	2,8	62,5	12,5
106	V: TOL<DS=DSS+++<SRS+++	319252	53,4	0,3	51,7	1,4	62,8	9,4
107	V: DSS<DS+<TOL<SRS	81525	38,7	0,6	34,4	3,7	58,2	19,6
108	V: DSS<SRS<DS+<TOL	141059	28,0	0,5	21,1	6,4	53,3	25,2
200	BG: DS<DSS+<SRS	116896	53,3	0,4	52,2	0,6	56,8	3,5
201	BG: SRS<DSS+<DS	182091	53,2	0,5	51,3	1,4	60,5	7,3
202	BG: DS<DSS<SRS+	145834	46,3	0,3	45,4	0,6	49,9	3,6
203	BG: DS<SRS<DSS+	32736	62,4	0,6	60,4	1,4	66,9	4,5
204	BG: DS<DSS<SRS++	126750	48,0	0,3	47,1	0,6	56,9	8,9
205	BG: SRS<=DSS<DS	232861	60,9	0,3	59,1	1,5	63,5	2,6
206	BG: SRS<DSS=DS	258574	51,6	0,4	50,2	1,0	56,2	4,6
207	BG: DS<=DSS<SRS	175177	54,0	0,3	52,5	1,2	60,1	6,0
208	BG: SRS<DSS<DS	235789	53,9	0,4	52,4	1,1	58,6	4,7
300	SR: DS<DSS<SRS+	468666	58,8	0,5	57,1	1,1	61,0	2,2
301	SR:DSS<SRS<TOL++++<DS++	112365	53,6	0,3	51,7	1,6	55,5	1,9
302	SR: DSS<DS<SRS	311874	56,3	0,4	54,7	1,2	61,5	5,3
303	SR: DS<SRS+<DSS++	233820	54,5	0,3	53,2	1,0	62,0	7,5
304	SR: DS<SRS<=DSS	394647	58,0	0,5	56,5	1,0	59,4	1,4
305	SR:	59657	1,2	0,0	1,1	0,0	6,8	5,6
306	SR: DS<DSS+<SRS++	233534	53,9	0,5	52,2	1,1	51,4	-2,5
307	SR: DS<DSS<SRS+++	291053	66,8	0,5	65,2	1,1	62,1	-4,7
308	SR: SRS<DS<=DSS	511463	58,8	0,5	56,9	1,4	66,0	7,2
309	SR: DS<DSS<SRS+++++	83991	67,3	0,6	65,8	0,9	66,0	-1,3
310	SR: DS<SRS<=DSS	358939	51,7	0,4	50,2	1,1	56,5	4,8
311	SR: DS<DSS<SRS	275234	48,4	0,3	47,3	0,8	45,9	-2,5
400	KOSOVO I METOHIJA	100337	85,8	0,3	85,4	0,2		
1	VOJVODINA	1697097	46,3	0,5	43,1	2,8		
2	BEOGRAD	1506708	53,4	0,4	52,0	1,1		
3	CENTRALNA SRBIJA	3335243	55,9	0,4	54,4	1,1		
4	KOSOVO I METOHIJA	100337	85,8	0,3	85,4	0,2		
	U K U P N O	6639385	53,3	0,4	51,4	1,5	58,75	5,45

Treba imati u vidu da je ovakva podela uslovna i da postoji mogućnost da se deo stranačkih pristalica nije pojavio na referendumu, a da su njihovo mesto zauzeli apstinenti sa ranijih izbora. Stoga nam preostaje da kao treći izvor podataka koristimo nalaze iz istraživanja koje je realizovano posle referenduma, a deo pitanja iz njega odnosi se na ponašanje ispitanika na referendumu.

### Nalazi javnomnjenjskog istraživanja – novembar 2006. godine

Ovo istraživanje CeSID je sproveo dve nedelje posle referendumu. Iako centralna tema istraživanja nije bila vezana za referendum, pokušali smo da kroz pitanje o ponašanju na njemu od ispitanika dobijemo i odgovor na ovu temu. Tako smo našli da je 68% ispitanika reklo da je izašlo na referendum, dok je 32% reklo da nije izašlo na referendum. Proizlazi da je na referendumu glasalo oko 3.750.000 birača, dok je u praksi ta brojka manja za 210.000 birača i iznosi 3.530.000. Ovakvi podaci samo donekle iznenađuju, s obzirom da iskustva istraživača govore da ispitivanja ponašanje populacije posle nekog izbornog ili političkog procesa govore da je uvek više onih koji su na strani pobednika. Međutim, za nas je interesantnije da utvrdimo kako su se ponašale pristalice pojedinih stranaka, odnosno u kojoj meri su se promenili njihovi stavovi pre i posle referendumu. Upravo ovim putem možemo dobiti deo odgovora na pitanje o razlozima razlike između prognozirane i stvarne izlaznosti na referendum.

Grafik 8. Izlazak na referendum i bliskost stranaka



Ponovo koristimo dve kategorije kojima smo se služili u prvom istraživanju. Bliskost ispitanika prema strankama određujemo preko izborne orientacije (koja je manjeg obima, a većeg intenziteta) i najbliže stranke (koja ima širi obim, ali je intenzitet veze manji). Od ispitanika smo tražili da nam kažu da li su učestvovali na referendumu ili ne, a onda smo taj odgovor uporedili sa odnosom prema strankama.

Iako smo kroz analizu rezultata utvrdili da na referendumu nisu uzeli učešće glasači mađarskih stranaka i LSV, njihov broj nije dovoljan da objasni opšti pad izlaznosti. Osnovano je pretpostaviti da na referendum, barem u meri u kojoj su to najavljivali, nisu izašli raniji apstinenti i oni koji sada imaju negativan odnos prema politici. Ali pored njih, očigledno je da jedan broj stranačkih pristalica nije uzeo učešće u ovom procesu.

Ako se uporede podaci o najavljenoj izlaznosti dve nedelje pre referendumu i podaci iz istraživanja koje je obavljeno tri nedelje posle referendumu, dobijamo zanimljive nalaze. *Potpuno je očekivano da svaki četvrti među pristalicama LDP (koalicije koja je okupljena oko ove stranke) tvrdi da je izašao na referendum.* Međutim, pristalice nekih drugih stranaka sada nam kažu da su izašle u manjem broju od onog koji su najavljivali. Ako se uporede podaci sa grafika 8 i grafika 6 i 7, ta odstupanja su najveća kod glasača DS, SRS i SPO. *Svaki peti među pristalicama ovih stranaka izjavljuje da nije izlazio na referendum.* Sa druge strane, za ostale tri relevantne stranke DSS (sada u koaliciji sa NS), SPS i G17 plus, postotak onih koji nisu izašli na referendum je niži i iznosi oko 10%.

### Ko je učestvovao na referendumu, a ko je zakazao?

Podaci iz istraživanja i analiza referendumskih rezultata mogu nam dati samo deo odgovora na naše osnovno pitanje. Očigledno je da tehnike koje koristimo nisu direktnе, već su posredni put do saznanja. U toj meri su podaci koje dobijamo podložni kritici i treba ih uzeti sa izvesnom rezervom. Dakle, tvrdnje koje smo iznosili bolje je shvatiti kao indicije za ponašanje pojedinih grupa građana i pristalica pojedinih stranaka, nego kao siguran nalaz.

Prema iskazima naših ispitanika, a njima ne protivureče ni podaci dobijeni posmatranjem referendumskog procesa, na referendum su u najvećoj meri izašle pristalice DSS-a (odnosno koalicije DSS-NS), a potom u nešto manjoj meri pristalice SPS i G17 plus. To važi i u slučaju onih koji su rekli da su izborno orientisani ka ovim strankama, kao i u slučaju onih koji su rekli da su im ove tri stranke najbliže.

Sa druge strane, na referendumu su u manjoj meri učestvovali glasači stranaka nacionalnih manjina, kao i glasači koalicije okupljene oko LDP. Za glasače mađarskih

nacionalnih stranaka, koji su koncentrisani u pojedinim regijama, nisku izlaznost dobijamo na nivou stratuma u kojima su oni zastupljeni. Kada su u pitanju pristalice LDP-a i koalicionih partnera, smanjena izlaznost se vidi kroz nižu izlaznost u stratumima gde je zastupljena lista TOL, a gde značajan uticaj ima LSDV (Liga socijaldemokrata Vojvodine koja je član te koalicije).

Međutim, nisu samo navedene grupe birača apstinirale od referendumskog procesa. Imajući u vidu njihovo učešće u ukupnoj populaciji, vidljivo je da njihov broj ne pokriva razliku u izlaznosti između 2003. i 2006. godine. Pored njih, za dosta nižu izlaznost od procenjene pobrinuli su se povremeni ili stalni apstinenti. Iako je deo njih najavio da bi mogao učestvovati u referendumskom procesu, tu svoju najavu nije i ostvario. Verovatno je kod njih presudio poželjan stav o izlaznosti, ali kada ga je trebalo pretvoriti u realnost nedostajalo im je motiva za učešće.

Iz istraživanja, a tome ne protivureče podaci o referendumskoj izlaznosti, može se videti da je apstinarao i jedan deo pristalica (posebno onih sa plitkom podrškom) DS, SRS i SPO. Iako takvo ponašanje nisu nagovestili, o njemu su nam rekli naknadno, u istraživanju koje je sprovedeno tri nedelje po okončanju referendumskog procesa. Ovo je značajan nalaz utoliko što ove dve stranke imaju najveći broj pristalica u biračkom telu Srbije. Upravo zato se u nedoslednosti njihovih pristalica nalazi najveći deo odgovora na pitanje o razlikama u izlaznosti (između prognozirane i ostvarene).

Razloge za niže učešće pojedinih partijskih pristalica DS i SRS, ali i povremenih ili stalnih apstinenata, treba tražiti u kampanji koja je prethodila referendumu. Ona je bila partijskog tipa i u određenoj meri je demotivisala ove skupine birača. Ako se ima u vidu da se u partijskom polju ove dve stranke nalaze na potpuno suprotstavljenim pozicijama, a da pristalice ovih stranaka ne dele temeljne vrednosti i stavove, osnovano je prepostaviti da su partijske kampanje ove dve stranke demotivisale "protivničku stranu". Poziv SRS-a da se izade i glasa za usvajanje ustava izazvao je negativnu reakciju kod dela pristalica DS, i obratno kampanja DS-a, da se izade na referendum, demotivišće je delovala na pristalice SRS-a. Imajući u vidu da ove dve stranke imaju veliki broj pristalica, svakako da je za 10 % manja izlaznost od proseka ostalih stranaka uticala na opšte smanjenje izlaznosti.

Sa druge strane, ovakav tip kampanje imao je i demotivišće dejstvo na deo stalnih ili povremenih apstinenata. Iako su nagovestili da bi mogli da učestvuju na referendumu, distanca prema politici i strankama, a koje su se sada pojavile u kampanji, uticala je da ostanu dosledni svom apstinentskom statusu.

Miloš Mojsilović, politikolog  
CeSID, Beograd

## MOTIVI GRAĐANA ZA IZLAZAK NA REFERENDUM

Ispitivanje motiva za izlazak na referendum i razloga neizlaska imalo je centralno mesto u predreferendumskom istraživanju javnog mnjenja građana Srbije koje je obavio Centar za slobodne izbore i demokratiju.<sup>3</sup> Pitanje o razlozima izlaska i neizlaska na referendum je naknadno, posle obavljenog referenduma, dobilo na važnosti prvenstveno zbog neočekivano velike apstinencije, ali i zbog potrebe za objašnjenjem određene razlike između najavljenog izlaska na referendum (po nalazima našeg istraživanja) i broja građana koji su stvarno izašli na referendum.

Ispitivanje motiva izlaska i neizlaska na referendum ne govori samo o tome zašto će neko izaći ili neće izaći i zaokružiti jedan od dva „ponuđena odgovora”, već govore i o drugim važnim dimenzijama referendumskog fenomena. Pre svega, ono govori o društvenom i političkom kontekstu u kojem se odvijao proces usvajanja novog Ustava. Potom, ovi nalazi ukazuju na odnos građana prema određenim dnevnapolitičkim pitanjima, ali ukazuju i na neke temeljne odnose prema politici, njenim akterima, procesima i razumevanju njenog (be)smisla. I na kraju, ovaj deo ispitivanja pruža dosta jasnu sliku o tome kako su se političke stranke, kao jedan od glavnih kreatora javnog mnjenja, odnosile prema referendumu, a takođe i sliku o tome kako je javno mnjenje pulsiralo u periodu kampanje.

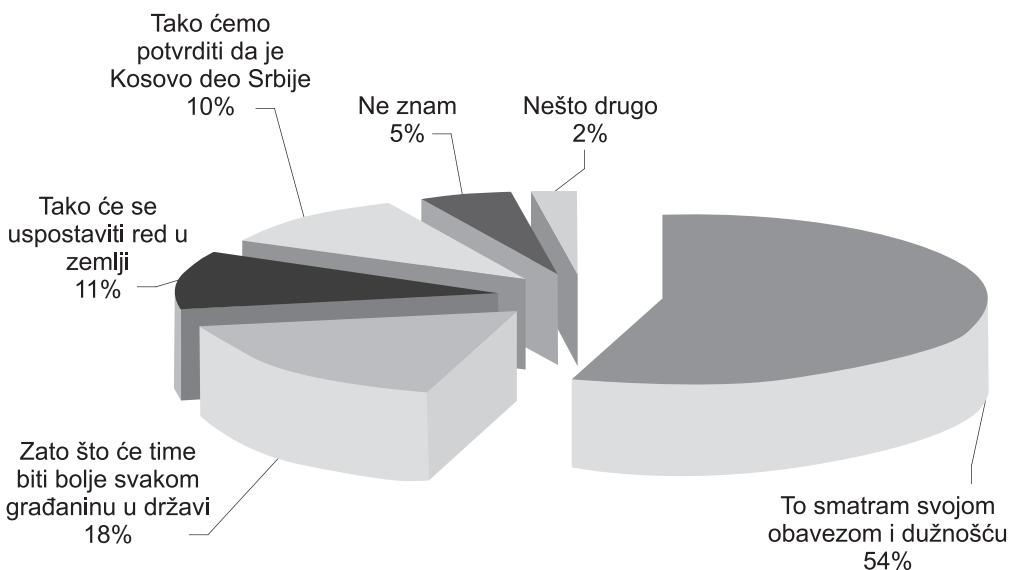
Najpre, čini se da je kampanja za usvajanje novog Ustava prodrla u sve pore društva – čak 92% ispitanika je izjavilo da je čulo da je Skupština usvojila predlog Ustava i uputila ga na referendum. Ako i izuzmemo one koji tvrde da znaju nešto što realno i ne znaju, ostaje veliki broj onih koji su obavešteni da će se na referendumu usvajati novi Ustav Srbije. Očigledno, neobaveštenost građana o održavanju referendumu nije bila problem niti prepreka za izlaznost građana na referendum, ma kako bila velika brzina kojom su se odvijali svi koraci za usvajanje Ustava. Problemi se se očigledno nalazili u nekim drugim stvarima, što indiciraju i neki od nalaza istraživanja.

3 Istraživanje je realizovano na reprezentativnom uzorku od 2000 ispitanika na teritoriji Srbije (bez Kosova i Metohije), putem intervjuja „licem u lice“. Terenski deo istraživanja obavljen je u periodu od 12. do 15. oktobra.

U uzorku je bilo 51% žena i 49% muškaraca; po starosti ispitanika bilo je 15% od 18 do 30 godina, isto toliko od 30 do 39, potom 19% onih od 40 do 49 godina, 21% od 50 do 59, dok je starijih od 60 godina bilo 30%; bez završene osnovne škole i sa završenom osnovnom školom – 28% ispitanika, škola za radnička zanimanja 14%, srednja škola 45%, a viša škola ili fakultet 13% ispitanika; zanimanje: poljoprivrednici 12%, radnici 34%, tehničari 16%, službenici 11%, stručnjaci 8%, domaćice 14% i učenici i studenti 5%.

Moguće motive za izlazak na referendum i glasanje za njegovo usvajanje istraživali smo najpre kroz direktno pitanje: „Koji je razlog zbog kog ćete izaći na referendum?“. Na ovo pitanje su nam odgovarali svi oni koji su najpre rekli da će sigurno izaći na referendum (55%) i oni koju su izjavili da će verovatno izaći (23%). Odgovori su distribuirani na način predstavljen na grafikonu 1.

Grafik 1. Razlozi za izlazak na referendum



Više od polovine ispitanika koji su sa manjom ili većom izvesnošću rekli da će izaći na referendum, tvrdili su da će to učiniti iz osećaja dužnosti i obaveze! Ovo je nalaz koji govori kako o opštem odnosu prema ovom vidu političke participacije, koja se u velikoj meri smatra obavezom, tako i o percepciji predstavljene važnosti donošenja novog Ustava. S obzirom na činjenicu da je donošenje novog Ustava od strane političara predstavljeno kao veoma važno, državno, a ne partijsko pitanje, i s obzirom na činjenicu o postignutom konsenzusu stranaka o ovom pitanju, kod mnogih građana se javio osećaj po kojem oni izlaskom na referendum ispunjavaju svoju građansku obavezu – u suprotnom, oni mogu biti shvaćeni kao „destruktivni činilac“ u odnosu na državu u celini.

Po učestalosti drugi odgovor na pitanje zašto izaći na referendum, bio je onaj koji govori o tome kako će novi Ustav doneti bolji život građanima i državi. Ovakav odgovor izabralo je 18% ispitanika. To je broj onih koji od svega što se dešava u politici očekuju direktnе posledice na svakodnevni život i standard. Svaki deveti građanin očekuje da će novi Ustav uspostaviti red u zemlji i postaviti stvari na svoje mesto. Kosovo i Metohija kao jedina konkretna tema koja je ponuđena na ovom „meniju motiva“ dotiče tek svakog desetog građanina koji će izaći na referendum. Upravo se u ovome nalazi jedan od važnijih odgovora na pitanje zašto je izlaznost bila znatno niža od one koja je očekivana – motivi građana se jednostavno nisu poklopili sa dominantnim motivima promovisanim u stranačkoj i državnoj kampanji za usvajanje novog Ustava. Kosovo i Metohija je bila gotovo glavna tema mnogih političkih aktera, iako je to kao razlog za izlazak naveo tek svaki deseti ispitanik koji je rekao da će sigurno ili verovatno izaći na referendum.

**Tabela 1. Motivacija za izlazak na referendum i poznavanje sadržaja predloga Ustava<sup>4</sup>**

	Poznaje	Ne poznaje	Ne zna, nevažno	Ukupno
To smatram svojom obavezom i dužnošću	27	71	2	100
Zato što će biti bolje svim građanima i državi	18	80	2	100
Tako će se uspostaviti red u zemlji	29	68	3	100
Tako ćemo potvrditi da je Kosovo deo Srbije	33	65	2	100
Ne zna	11	71	18	100
Prosek	25	71	4	100

Ck 0,27

Samo poznavanje ili nepoznavanje predloga novog Ustava nije znatnije uticalo na motive za izlazak na referendum (videti tabelu 1). Izlazi se po inerciji, po osećaju dužnosti i obaveze, dok je samo poznavanje onoga što će Ustav promeniti, doneti ili onoga što on sadrži manje bitno kao faktor racionalnog donošenja odluke.<sup>5</sup> Kao što se i može očekivati, najveći broj onih koji glasanje na referendumu smatraju dužnošću ne poznaju novi Ustav. Ali to nije slučaj samo sa njima. Nepoznavanje je

<sup>4</sup> Kod poznavanja sadržine Ustava u kategoriju „poznaje“ stavljeni su oni koji su rekli da znaju sve ili veći deo Ustava, dok su se u grupi onih koji se ovde nalaze u kategoriji „ne poznaje“ našli oni koji su rekli da znaju vrlo malo ili ne znaju ništa o sadržini predloga Ustava.

<sup>5</sup> Naravno da se ne očekuje od svakog građanina da čita i analizira predlog Ustava, ali pod poznavanjem se podrazumeva i opšta informisanost o tome šta znači donošenje novog Ustava, u čemu je njegova važnost i šta je u njemu novo u odnosu na stari Ustav.

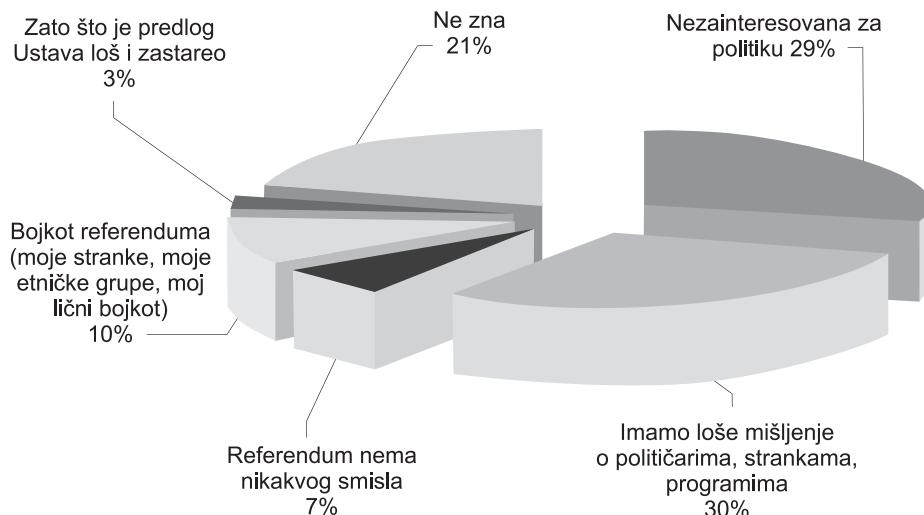
još i veće kod onih koji su dali uopšten odgovor da će Ustav građanima omogućiti bolji život. Jedino se u slučaju konkretnе teme koja je data, teme Kosova, broj onih koji znaju barem nešto o Ustavu (ako ništa, a ono da je po njemu Kosovo deo Srbije) raste do jedne trećine.

Kada je reč o onima koji su izjavili da verovatno neće izaći (7%) ili sigurno neće izaći (9%) na referendum, osnovni razlog za to nije neka tema koja je povezana sa samim predlogom Ustava ili procedurom njegovog donošenja, već se taj razlog nalazi u domenu opšte nepolitičnosti jednog broja građana. Postoji grupa ljudi koja se sklanja od svega što je vezano za politiku, „to ih ne interesuje“ ili su jednostavno nezadovoljni svime što se dešava u toj oblasti, pa tu nezainteresovanost ili nezadovoljstvo projektuju i na glasanje za novi Ustav. Tako, 29% onih koji neće izaći na referendum to neće učiniti zato što ih politika ne interesuje, a još 30% njih kao razlog navodi odbojnost prema političarima, strankama i politici uopšte.

Da bojkot referenduma koji su propagirale pojedine stranke neće uspeti moglo se naslutiti već na osnovu nalaza našeg istraživanja. Bojkot je, naime, kao razlog apstinencije naveo treći svaki deseti ispitanik među onih 16% koliko ih je reklo da neće izaći na referendum. A to je, nesporno, u domenu prilično sitnih brojki.

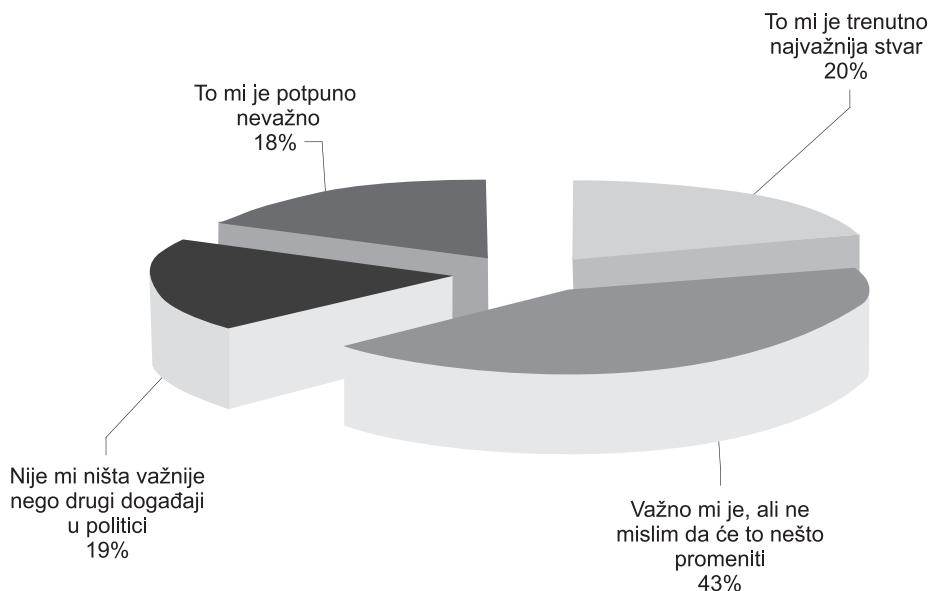
Nezadovoljstvo samim predlogom Ustava navelo je kao razlog ostanka kući „referendumskog“ vikenda svega 3% ispitanika! Petina ispitanika nije znala da odgovori na pitanje zašto neće izaći.

Grafik 2. Razlozi za neizlazak na referendum



Prema nekim teorijama u oblasti političkih nauka, izlaznost na glasanje u određenoj meri zavisi od toga kako građani procenjuju važnost izbora, odnosno važnost njihovog ishoda. Zbog toga smo u ovom istraživanju građane pitali koliko je njima važno šta će se dešavati na samom referendumu i kako će se završiti ceo proces donošenja novog Ustava. Hipoteza je bila da će izlaznost delom zavisiti od toga da li i u kojoj meri građani procenjuju referendum kao važan ili nevažan. Našli smo da je za petinu građana Srbije donošenje novog Ustava u tom trenutku najvažnija stvar. Najveći broj ispitanika je rekao da mu je referendum važan, ali da ne očekuju da će referendum i novi Ustav nešto značajno promeniti u životima građana i stanju u državi. Sve u svemu, manju ili veću važnost referendumu pridalо je nešto više od tri petine građana. Za petinu građana referendum nije ništa značajniji nego neki drugi događaji u politici (npr. izbori), dok je za 18% ispitanika ovo potpuno nevažan događaj.

Grafik 3. Procena važnosti ishoda referendumu



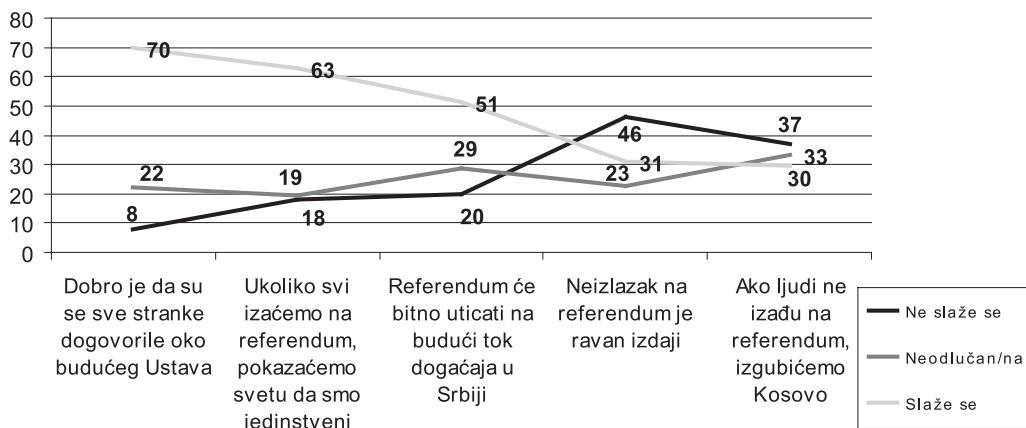
Motive za izlazak na referendum ispitivali smo i posredno, kroz jedan broj pozitivnih i negativnih tvrdnji koje indiciraju određeni tip odnosa prema referendumu i novom Ustavu. Na jedan broj afirmativnih tvrdnji dobili smo visoko slaganje ispitanika. *Sabornost* i jedinstvo se visoko vrednuju, pa se tako sa tvrdnjom da je dobro što su se sve stranke složile oko novog predloga Ustava složilo čak sedam od deset ispitanika, dok je svega 8% bilo protiv ovakve vrste konsenzusa. Sa sličnom

tvrnjom koja govori o predstavi o jedinstvu koje ćemo prikazati svetu, složilo se 63% ispitanika. Kod tvrdnje da će referendum bitno uticati na budući tok događaja u Srbiji postoji slaganje kod polovine građana, dok je druga polovina ili skeptična prema ovome ili ne zna da odgovori. Dakle, jedinstvo ćemo postići i to je dobro, ali jedinstvo nije nešto što je građanima značajno samo po sebi, a što neće imati i neke druge efekte u vidu poboljšanja opštег stanja u društvu i državi.

Ekstremizam i isključivost nije nešto što je karakterisalo referendumsku atmosferu. Najveći broj ispitanika (46%) nije se složio sa tvrdnjom da je neizlazak na referendum ravan izdaji zemlje. Zato je karta na koju je igrao jedan broj stranaka i političara koji je u kampanji koristio slične termine bila pogrešna ili je imala ograničene efekte sa stanovišta motivacije birača da izadu. Očigledno je da nema više te vrste negativne energije koja će uspeti da mobilise pojedince i grupe da pod parolom „izdaje“, „izdajnika“ i drugih teških reči donose svoje političke i izborne odluke. Ma kako se određene stvari od strane političara prikazivale fatalnim, teško da će kritična masa građana podleći nekom novom fatalizmu, ma kako on bio predstavljen kao stvar „svih“ nas, cele nacije ili države.<sup>6</sup>

Na kraju, na tvrdnju da ćemo neizlaskom na referendum izgubiti Kosovo i Metohiju, građani su odgovorili približno u vidu „magične trijade“ koja karakteriše brojne tvrdnje koje nudimo građanima, a tiču se Kosova i Metohije – trećina je neodlučna, trećina se slaže, trećina se ne slaže! Ovaj nalaz ne pokazuje samo to koliko je tema Kosova i Metohije periferna sa stanovišta novog Ustava, već i govori o konfuziji koja postoji u biračkom telu kad god postavimo neku tvrdnju koja se tiče Kosova i Metohije – jednostavno, nema preovlađujućeg mišljenja, a i tamo gde se pojavi trećina neodlučnih ili i više od toga govori da oko toga postoji znatna konfuzija u javnom mnjenju.

Grafik 4. Pozitivne tvrdnje u vezi sa referendumom i novim Ustavom

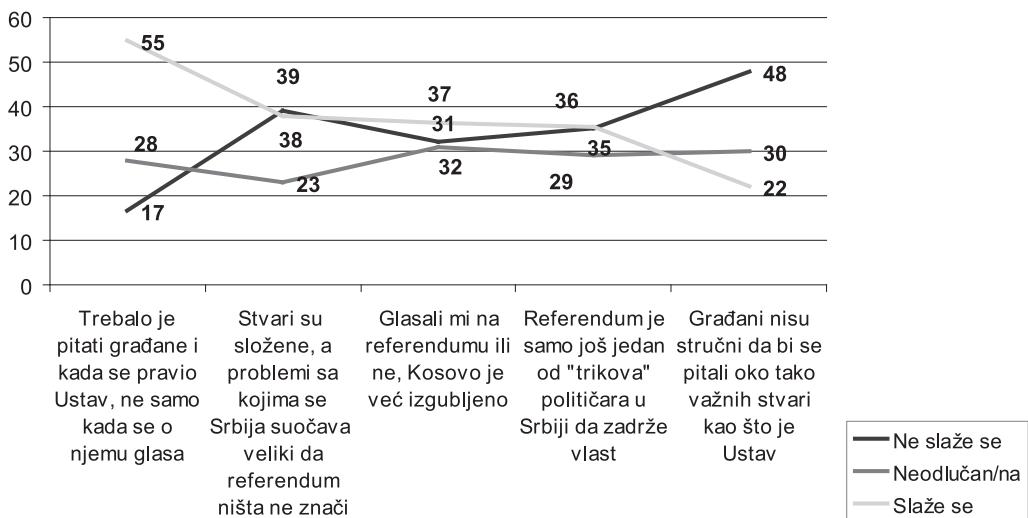


Ispitanicima smo postavili i jedan broj tvrdnji koji problematizuje određena pitanja vezana za referendum i novi Ustav. Tezu o (ne)dovoljnoj uključenosti građana u proces sastavljanja novog Ustava, našim ispitanicima smo ponudili putem dve različite formulacije. Jednom je to bila tvrdnja o tome kako je građane trebalo pitati i u periodu pisanja predloga (ma što značilo to „pitati građane“). Sa ovom tvrdnjom složilo se više od polovine ispitanika, dok se sa tim nije složilo samo 17%. Drugi put je to bila tvrdnja o tome kako građani nisu kompetentni da bi se pitali oko stvari kao što je Ustav. S ovom tvrdnjom nije se složila gotovo polovina ispitanika.

- Nema sumnje da se i u ovim stavovima građana nalazi deo odgovora na pitanje zašto je referendum prošao sa „minimalnom većinom“. Jedan broj građana nije bio zadovoljan brzinom kojom su se odvijali koraci u donošenju novog Ustava i malom mogućnošću da građani, pojedinačno ili kroz udruženja, diskusije i debate, iskažu svoje mišljenje i eventualno utiču na neka rešenja.

Kod tvrdnji kao što su ona koja govori o tome kako Ustav neće doprineti rešavanju ključnih problema ili o tome da je referendum samo trik političara da ostanu na vlasti nema slaganja ili neslaganja koje govori o preovlađujućem mnjenju – razlike su male, a dominantna mnjenja relativna. To pokazuje da su građani delom bili i zatečeni našim pitanjima, jer o referendumu i Ustavu nisu ni razmišljali u tim kategorijama. I u ovom slučaju imamo Kosovo, kod kojeg je javno mnjenje slično kao i u onom iznetom u prethodnoj tabeli – iako najviše ljudi smatra da je Kosovo već izgubljeno (37%), minimalna je razlika u odnosu na one koji se ne slažu ili su protiv.

Grafik 5. Negativne tvrdnje u vezi sa referendumom i novim Ustavom



Šta se iz ovih podataka može zaključiti o motivaciji građana i njihovom odnosu prema referendumu u tom kontekstu? Prvo, očigledno je da je iskazana spremnost za izlazak na referendum bila potencijal koji nije došao do potpune realizacije – objašnjenje za ovo može se delom naći i u prethodnim podacima. Kampanje političara su bile usmerene u pogrešnom pravcu (ili barem nisu usmerene u pravom), niko se nije trudio previše da upozna građane sa suštinom (iz čega potiče i slabo poznavanje sadržine Ustava, što je utvrđeno ovim istraživanjem). Dalje, značajan je nivo konfuzije koji postoji kod građana o ovom pitanju. Građanima je Ustav relativno važan, većina će izaći, ali i većina ne misli da će Ustav nešto bitno promeniti! Za sve ovo je dobro objašnjenje to što će građani izaći na referendum uglavnom iz osećaja dužnosti prema državi i političarima a ne zbog osećanja dužnosti, i zbog građanskog prava da odlučuju o sudbini države u kojoj žive.

Treći deo

## Kako je protekao referendum



Marijana Simić, politikološkinja  
Miloš Hrnjaz, politikolog  
Saradnici CeSID-a, Beograd

## AKTIVNOST CESID-a NA USTAVNOM REFERENDINU

„Proces normalizacije izbora odigrao se tokom tri kruga (neuspelih) predsedničkih izbora u 2002. godini, a potvrđen na ovim sada, takođe neuspelim, predsedničkim izborima. Potrebno je još da se „normalnost“ izborne procedure potvrdi na parlamentarnim izborima pa da utvrdimo da smo se, konačno, svrstali među zemlje u kojima je izborna procedura standardizovana, a njen nepoštovanje tek izuzetak“<sup>1</sup> lako je proces normalizacije izbora bio nastavljen i prilikom održavanja parlamentarnih izbora 28. decembra 2003. godine, on je ozbiljno ugrožen u proceduri referendumskog potvrđivanja novog Ustava 28. i 29. oktobra 2006. godine. Jedna sveobuhvatna analiza referendumskog procesa trebalo bi da dâ odgovor na pitanje koji su to njegovi elementi bili najviše ugroženi, odnosno šta je to na čemu bi trebalo raditi kako bi izborni procesi u nas bili sve legitimniji. U skladu sa takvim opredeljenjem autora, ovaj deo izveštaja posvećen je analizi stanja biračkih spiskova, procesa pozivanja građana na izbore, ponašanja građana na biračkim mestima, dostupnosti biračkih mesta, posmatranja izbora u inostranstvu. Trebalo bi posebno napomenuti da su određeni delovi analize (na primer pitanje biračkog spiska) imali još veću važnost, nego li pri održavanju izbora, te da im je, u tom smislu, posvećena posebna pažnja.

### Birački spisak

Stanje biračkog spiska, odnosno njegova (ne)ažuriranost, kao i eventualni pokušaji njegovom manipulacijom predstavljaju ozbiljne pokazatelje legitimnosti svakog izbornog procesa. Ova činjenica je naročito došla do izražaja prilikom održavanja referendumu za potvrdu novog Ustava. Naime, odredba, sada već starog Ustava iz 1990. godine, predvidela je da se, posle utvrđivanja predloga novog Ustava koji je potvrđen dvotrećinskom skupštinskom većinom, obavi referendum na kojem za konačno potvrđivanje mora da glasa 50% plus jedan birač od ukupnog broja upisanih birača. Drugim rečima, od broja ukupno upisanih birača u biračkom spisku direktno je zavisio i broj glasova neophodnih za donošenje novog Ustava.

Zakon o izboru narodnih poslanika<sup>2</sup> u članu 12 predviđa: „U Republici Srbiji

<sup>1</sup> *Oko izbora*, CeSID-ov izveštaj sa ponovljenih predsedničkih izbora u Republici Srbiji (16. novembar 2003. godine), februar 2004, str. 111.

<sup>2</sup> *Zakon o izboru narodnih poslanika* objavljen u „Službenom glasniku“, broj 18/04.

kompjuterski se vodi opšti birački spisak po opštinama, kao deo jedinstvenog, povezanog sistema". Od izbora do izbora (ili, u ovom slučaju, referendum) iznova se ponavlja rasprava o značenju sintagme „opšti birački spisak“. U praksi se to svelo na činjenicu da se promene ne beleže direktno u „centralni“ birački spisak, već se u njemu samo evidentiraju promene koje se beleže po opštinama. Dalje se u istom paragrafu člana 12 kaže da: „Izmene u biračkom spisku na području opštine vodi opštinska uprava kao povereni posao“.<sup>3</sup> Iako se ovim jasno definiše ko je nadležan za ažuriranje biračkih spiskova, i dalje se ne posvećuje dovoljno pažnje nastavku istog člana: „Građanin ima pravo uvida u birački spisak i pravo da zahteva njegove ispravke...“<sup>4</sup> Drugim rečima, ažuriranost biračkih spiskova ne treba samo da zavisi od dobre volje i sposobnosti opštinskih uprava, već i od angažovanja građana da na efikasniji način ostvare zakonom zagarantovano pravo. Čini se da je, u ovom smislu, važno dati još jednu napomenu. Često se, naime, ukazuje na činjenicu da se u biračkom spisku nalazi mnogo više birača nego što je „realni“<sup>5</sup> broj onih koji mogu da ostvare svoje biračko pravo. Istine radi, trebalo bi reći da, za sada, niko ne zna strukturu ovog „viška“ birača, odnosno ne može se sa sigurnošću reći koliki broj od njih otpada na neažuriranost biračkih spiskova (dva puta isti birač u različitim opštinskim biračkim spiskovima, nebrisanje preminulih lica iz istih, nebrisanje onih koji su stekli prebivalište u inostranstvu itd.). U svakom slučaju, ne može se svako nepoklapanje biračkog spiska i „realnog“ stanja pripisati lenjosti opštinskih uprava. Birački spisak će uvek ostati pravno, a ne faktičko stanje. Ako sada u centar analize vratimo referendumski proces 2006. godine, možemo sa sigurnošću reći da nije postojala referendumska manipulacija biračkim spiskom. Neažuriranost nije, naime, značajno odstupala od prethodnih izbornih procesa.

Republička izborna komisija je na sednici održanoj 25. oktobra 2006. godine<sup>6</sup> objavila da je u Srbiji ukupno upisano 6.639.385 birača, koji imaju pravo glasa na 8401 glasačkih mesta u zemlji i 40 glasačkih mesta u inostranstvu. Što se tiče stanja na terenu 28. i 29. oktobra, CeSID je zabeležio nepravilnosti vezane za stanje biračkih spiskova (ponavljanje istog imena dva puta, neslaganje matičnih brojeva u ličnim ispravama sa onim u biračkim spiskovima, postojanje slovnih grešaka u biračkim spiskovima...), ali one nisu bile ništa brojnije od onih koje su beležene u ranijim izbornim procesima.

Naravno, posebno pitanje je zanemarljiv broj Albanaca sa Kosova i Metohije koji su upisani u birački spisak, kao i argument vlasti da ne postoje tehnički uslovi da

---

3 Ibidem

4 Ibidem

5 CeSid-ova pretpostavka je da ovaj broj iznosi oko 5,500.000 birača.

6 Odluka je objavljena u "Službenom glasniku" 93/06.

se na čitavom Kosovu i Metohiji održi referendum. U našoj javnosti su se mogli čuti oprečni komentari o tome da li se na ovaj način negira njihovo pravo da učestvuju na referendumu, ili je to jednostavno odraz faktičkog stanja na terenu. Pa ipak, ne možemo a da ne primetimo da je, sa pravne strane, ova argumentacija veoma sporna jer se kosi sa tada još važećim Ustavom, a sa političke, jer je nekonzistentna sa stavom naših političkih zvaničnika da je Kosmet sastavni deo teritorije Srbije i da smo, u skladu sa tim, spremni da Albancima garantujemo sva politička prava.

### Dostupnost biračkih mesta

Iako CeSID od svog osnivanja upozorava na problem dostupnosti biračkih mesta licima sa posebnim potrebama, ni referendum za potvrđivanje novog Ustava nije pošao korak napred u ovom smislu. I dalje, naime, postoji ogroman broj biračkih mesta na kojima je pomenutim licima praktično onemogućeno da ostvare svoje pravo da glasaju. Argument kojim se pokušava ublažavanje ove konstatacije jeste da je ovakvim licima omogućeno da se prijave za takozvano „kućno glasanje“. Pri tome se gube iz vida barem dve činjenice: prvo, ovakvim stavom se ne doprinosi integraciji ove grupe građana u društvo i, drugo, prepostavlja se da su lica sa posebnim potrebama unapred upoznata sa činjenicom da njihova biračka mesta njima nisu dostupna, što svakako ne mora biti slučaj.

S obzirom da nam se bliže parlamentarni izbori, osnovano je prepostaviti da je, zbog veoma kratkog vremena koje je preostalo do izbora, malo verovatno da će se opisana situacija iole poboljšati. Na taj način će se jednoj značajnoj grupi građana onemogućiti učešće na izborima, odnosno to će ilustrovati nedemokratsku prirodu pojedinih delova pravnog poretku države Srbije.

### Pozivanje građana da izađu na referendum

Referendumski proces 2006. godine je po mnogo čemu bio specifičan. Između ostalog, i zbog toga što za njega nije postojala obaveza predizborne tišine.

U predreferendumskom periodu postojala je veoma snažna Vladina kampanja čiji je cilj bio da, zbog strogih uslova za reviziju ustava, što veći broj građana izađe na referendum i glasa za donošenje novog Ustava. Veliki broj umetnika, sportista, naučnih radnika i mnogih drugih poznatih ljudi pozivao je građane da glasaju za novi Ustav koristeći pri tome različite argumente. Pored ove, Vladine kampanje, i političke stranke su se uključile u pozivanje svojih birača da učestvuju u referendumskom procesu. Bilo kako bilo, zbog već pomenutog izostanka obaveze predizborne tišine, sa kampanjom se nastavilo i 28. i 29. oktobra. Naime, u gotovo svim medijima, a naročito na javnom servisu Radio televizije Srbije, kako je ceo proces sve više odmicao,

suptilne poruke građanima da izađu na referendum zamenili su prilozi i reportaže o važnosti potvrđivanja novog Ustava. I ne samo to, njih je u programskim shemama nekih stanica zamenio *adekvatan* filmski program, pa i najave zakazanih proslava Albanaca sa Kosova i Metohije ukoliko referendum „ne prođe“. Na kraju, postavlja se pitanje granice *pozivanja* pa i *pritska* na građane da izađu na referendum, uz napomenu da se stiče utisak kako je ta granica ovoga puta – pređena.

### Aktivnosti CeSID-a na izborni dan

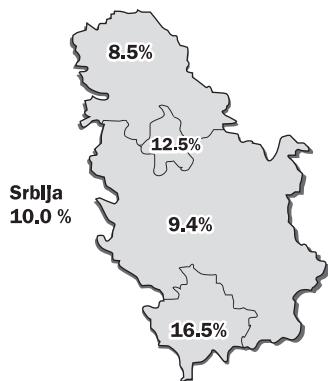
Posmatrači CeSID-a su bili akreditovani za posmatranje rada Republičke izborne komisije, opštinskih izbornih komisija i glasačkih odbora na glasačkim mestima. Od trenutka akreditovanja, posmatrači CeSID su prisustvovali sednicama RIK-a. U nekoliko navrata, međutim, nadležni u RIK-u su propustili da posmatrače CeSID obaveste o vremenu održavanja sednica Komisije. Upravo je na jednom od sastanaka Komisije, kojem posmatrači CeSID nisu prisustvovali, navodno doneta nedvosmisleno protivzakonita odluka prema kojoj se ne bi smatralo absolutno bitnom povredom pravila ukoliko posle okončanja glasanja glasački odbor utvrdi da u glasačkoj kutiji ima više glasačkih listića nego što je birača koji su glasali. Do danas nismo utvrdili da li je ovakva odluka doneta ili ne, mada su, u najmanje dva navrata, dva predstavnika RIK-a pokušala da objasne iz kojeg razloga bi takva odluka bila opravdana, negirajući pri tom da je takva odluka ikada usvojena.

Tokom glasanja, posmatračka misija CeSID-a bila je organizovana u dva nivoa. Od ukupno 1600 akreditovanih posmatrača, 1200 stacionarnih bilo je raspoređeno na 600 biračkih mesta iz reprezentativnog uzorka. Na osnovu odziva i rezultata glasanja sa ovih biračkih mesta, CeSID je trebalo da tokom glasanja objavljuje svoje procene odziva u više navrata tokom oba dana referendumskog izjašnjavanja, a da potom, nakon što se biračka mesta zatvore i rezultati glasanja utvrde, objavi i svoju procenu konačnog ishoda.

Preostalih 400 posmatrača CeSID-a bilo je raspoređeno u ukupno 200 mobilnih timova čiji je zadat� bio da tokom oba dana referendumskog izjašnjavanja obilaze i biračka mesta koja nisu ušla u uzorak i beleže činjenice o organizaciji biračkih mesta, radu glasačkih odbora i glasanju.

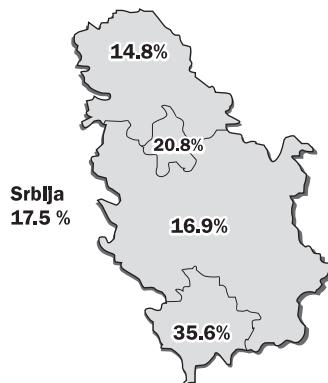
Posmatrači CeSID-a stacionirani na biračkim mestima iz uzorka tokom oba dana javljali su izlaznost, i to u sledećim vremenskim intervalima:

- Subota, 28. oktobar, izlaznost u 14 časova



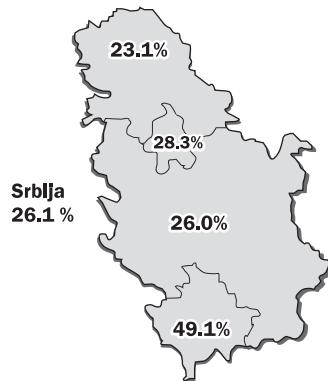
IZLAZNOST U 14h	
Centralna Srbija bez Beograda	9,4%
Beograd	12,5%
Vojvodina	8,5%
Kosovo i Metohija	16,5%
<b>Srbija ukupno</b>	<b>10,0%</b>

- Subota, 28. oktobar, izlaznost u 20 časova



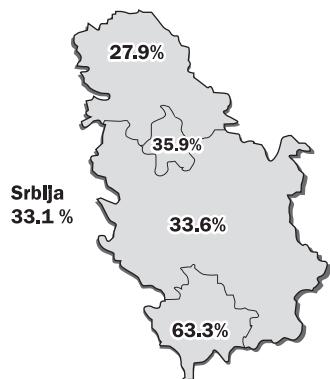
IZLAZNOST U 20h	
Centralna Srbija bez Beograda	16,9%
Beograd	20,8%
Vojvodina	14,8%
Kosovo i Metohija	35,6%
<b>Srbija ukupno</b>	<b>17,5%</b>

- Nedelja, 29. oktobar, u 11 časova



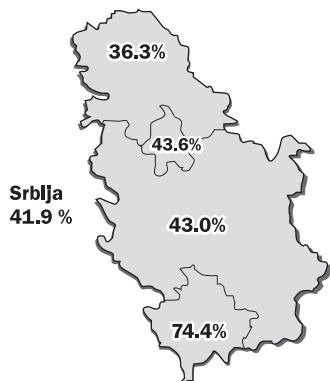
IZLAZNOST U 11:00	
Centralna Srbija bez Beograda	26,0%
Beograd	28,3%
Vojvodina	23,1%
Kosovo i Metohija	49,1%
<b>Srbija ukupno</b>	<b>26,1%</b>

- Nedelja, 29. oktobar, u 14 časova



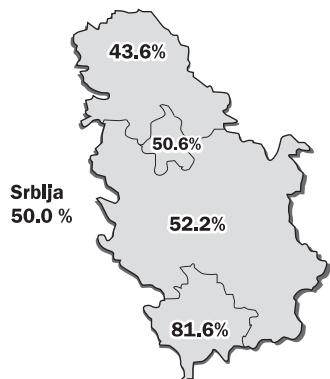
IZLAZNOST U 14:00	
Centralna Srbija bez Beograda	33,6%
Beograd	35,9%
Vojvodina	27,9%
Kosovo i Metohija	63,3%
<b>Srbija ukupno</b>	<b>33,1%</b>

- Nedelja, 29. oktobar, u 17 časova



IZLAZNOST U 17:00	
Centralna Srbija bez Beograda	43,0%
Beograd	43,6%
Vojvodina	36,3%
Kosovo i Metohija	74,4%
<b>Srbija ukupno</b>	<b>41,9%</b>

- Nedelja, 29. oktobar, u 19 časova



IZLAZNOST U 19:00	
Centralna Srbija bez Beograda	52,2%
Beograd	50,6%
Vojvodina	43,6%
Kosovo i Metohija	81,6%
<b>Srbija ukupno</b>	<b>50,0%</b>

### Otvaranje i zatvaranje biračkih mesta

Biračka mesta trebalo je da budu otvorena za glasanje od 7 do 20 časova oba referendumska dana. CeSID-ovi posmatrači nisu prijavili nijedan slučaj kašnjenja sa otvaranjem biračkog mesta. Međutim, bilo je problema prilikom zatvaranja.

Prvog referendumskog dana glasačka mesta su zatvorena u predviđeno vreme. Izvesnih odstupanja bilo je prilikom zatvaranja glasačkih mesta drugog referendumskog dana. Naime, drugog dana su pojedini glasački odbori samoinicijativno produžili vreme trajanja glasanja, iako na glasačkom mestu nije bilo glasača koji čekaju na glasanje.

### Glasanje van biračkog mesta

Uputstvom za sprovođenje referendumu radi potvrđivanja novog Ustava dozvoljeno je glasanje van biračkog mesta. Neophodno je bilo da građani koji nisu u mogućnosti da glasaju na glasačkom mestu to prijave članovima glasačkog odbora do 11 časova prvog, odnosno drugog referendumskog dana. Međutim, tokom drugog referendumskog dana Republička izborna komisija je svojom odlukom produžila rok za prijavu za glasanje van biračkog mesta. Iako je to objavljeno u medijima, nisu svi članovi glasačkih odbora dobili ovu informaciju, tako da se dešavalo da usled nedovoljne obaveštenosti odbijaju građane koji su želeli da podnesu prijavu za glasanje van biračkog mesta i posle prvobitnog roka od 11 časova.

S druge strane, dešavalo se da građani budu onemogućeni da glasaju van biračkog mesta i usled nedostatka formulara za prijavu glasanja van biračkog mesta. Međutim, to nije bila tako česta praksa, već se pre može podvesti pod izuzetak.

### Osvrt na rad izborne administracije

Organi za sprovođenje referendumu bili su Republička izborna komisija, opštinske komisije i glasački odbori.

U sastav glasačkih odbora na glasačkim mestima ušli su predstavnici parlamentarnih stranaka. Pokazalo se da ovakvo rešenje nije bilo najbolje iz razloga što na ovaj način imenovani članovi glasačkih odbora nisu bili na zadovoljavajući način obučeni za obavljanje ovog posla. Naime, zabeležene nepravilnosti na biračkim mestima koja su bila u CeSID-ovom uzorku rezultat su najpre lošeg rada izborne administracije. Nedovoljno poštovanje procedure prilikom identifikovanja glasača, nekorišćenje UV lampe, ubacivanje glasačkih listića i zaokruživanje imena bez saglasnosti glasača samo su neke od nedozvoljenih aktivnosti koje su članovi glasačkih odbora obavljali tokom dva referendumska dana.

Opštinske komisije su imenovane po istom principu kao i glasački odbori, dakle od predstavnika političkih stranaka. CeSID je pri svakoj opštinskoj komisiji imao po jednog posmatrača. Na osnovu podataka koje su ovi posmatrači prikupili, problema u radu opštinskih komisija nije bilo, osim u slučaju opštine Voždovac gde posmatraču CeSID-a nije dozvoljeno da prisustvuje sednici ovog organa tokom drugog referendumskog dana.

Smatramo propustom to što su nadležni izborni i sudske organe Republike Srbije odbili da uvaže činjenicu da su, šest godina posle demokratskih promena, na biračkim mestima širom zemlje bile zabeležene nepravilnosti koje su bile odlika izbora do 2000. godine i za koje smo verovali da su stvar naše izborne prošlosti. Naime, podneti prigovori nadležnim organima u vezi sa postupkom sproveđenja prethodnih ciklusa izbora odbijani su pod izgovorom da ne utiču bitno na rezultate, iako ni u jednom trenutku nije osporeno da su se nepravilnosti dogodile. Na taj način, nekažnjavanjem odgovornih za kršenje izbornog postupka, doprineto je stvaranju opšte klime da je „zaobilaznje“ zakona dozvoljeno i da ni ovaj put neće doći do sankcionisanja ove prakse.

Imajući u vidu da je broj nepravilnosti prikupljenih od strane CeSID-ovih posmatrača na glasačkim mestima bio veći nego u prethodnim izbornim ciklusima, izvodi se zaključak da je rešenje po kojem se među stalne članove glasačkog odbora imenuju samo predstavnici opštinske administracije mnogo bolje od rešenja primjenjenog na referendumu. Ključni kriterijum prilikom imenovanja članova biračkih odbora mora biti njihov profesionalizam, poznavanje pravila i veštine. Među njima mora postojati svest o obavezi poštovanja zakona, kao i svest o odgovornosti i posledicama kršenja pravila. Ovo bi se moglo izvesti kroz prethodno imenovanje članova biračkih odbora, relativnu stalnost tog statusa i odgovarajuće, kontinuirane obuke koju bi država mogla da organizuje u saradnji sa specijalizovanim organizacijama. Jedino na taj način se može očekivati da glasanje prođe bez većih neregularnosti i u skladu sa propisanom procedurom.

### **Nepravilnosti**

Tokom prvog dana referendumskog izjašnjavanja, tokom noći i prve polovine drugog dana glasanja, posmatrači CeSID-a, stacionarni i mobilni, zabeležili su tek jednu ozbiljnu nepravilnost, i to na biračkom mestu broj 5 u opštini Bujanovac. Naime, u vreme kada je posmatrač CeSID-a došao na ovo biračko mesto u glasačkoj kutiji se nalazilo ubaćeno oko 130 glasačkih listića. Imena birača koji su navodno glasali bila su zaokružena u biračkom spisku. Međutim, ni pored jednog od zaokruženih imena nije se nalazio potpis birača. To su, po njihovom svedočenju, učinili članovi

glasaćkog odbora. Ovu nepravilnost su zabeležili i posmatrači Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i monitoring misije Evropske unije koji su bili prisutni na tom biračkom mestu.

Međutim, 29. oktobra posle 14 časova, u CeSID su počele da stižu alarmantne informacije o desetinama flagrantnih kršenja pravila koja regulišu glasanje na biračkom mestu.

Posmatrači CeSID-a su zabeležili sledeće grupe nepravilnosti:

- ubacivanje glasačkih listića i zaokruživanje imena u biračkom spisku bez saglasnosti birača (Jagodina, Novi Pazar – 4 biračka mesta, Bujanovac – 3 biračka mesta, Batočina, Loznica, Čačak, Kula, Umka, Debeljača, Palilula, Žitište, Šabac);
- glasanje bez prethodne provere identiteta (Vranje, Opovo, Cerovac, Čukarica – 2 biračka mesta, Topola, Obrenovac, Pančevo, Smederevska Palanka);
- glasanje u ime lica koje nije prisutno (Tutin – 2 biračka mesta, Ćuprija, Čačak – 4 biračka mesta, Odžaci, Višnjica, Topola, Trstenik, Ruma, Omoljica, Šabac – 2 biračka mesta, Preljina);
- sugerisanje načina glasanja od strane članova glasačkog odbora (Zemun)
- nekorišćenje UV lampe (Vračar, Zvezdara).

Sa dva biračka mesta u Novom Pazaru posmatrači CeSID-a su bili izbačeni. Kao posebno kritičan, ističemo način organizovanja postupka glasanja i ponašanje glasačkih odbora na glasačkim mestima u opštinama Novi Pazar, Tutin, Sjenica i Bujanovac.

Pored toga, CeSID-ovom posmatraču akreditovanom pri Opštinskoj komisiji nije bilo dozvoljeno da prati sednicu i rad ovog tela u opštini Voždovac.

Sem navedenih nepravilnosti koje su zabeležili mobilni timovi CeSID-a, posmatrači CeSID-a su zabeležili nepravilnosti i na osam od ukupno 600 glasačkih mesta iz reprezentativnog uzorka. Uprkos nepravilnostima na ovim biračkim mestima, uzorak je ostao reprezentativan i nedvosmisleno je ukazao na stvarno opredeljenje birača.

Prema proceni CeSID-a, na referendumu je glasalo 53,3% od ukupnog broja birača u Republici. Za potvrđivanje Ustava, prema istoj proceni, opredelilo se 51,4% od ukupnog broja birača u Republici.

Tokom postupka glasanja, na glasačkim mestima širom Srbije su, međutim, zabeleženi brojni i grubi primeri kršenja zakona. Za takvom praksom nije bilo potrebe, jer bi Ustav i bez toga svakako dobio potrebnu podršku birača. Ono što je posledica ovakvog ponašanja jeste činjenica da će novi Ustav Republike Srbije neizostavno nositi pečat niza nepravilnosti koje su obeležile postupak njegovog potvrđivanja.

Iako ne postoje indicije da se radi o organizovanom pokušaju prekrajanja izborne volje građana, već o pojedinačnim primerima kršenja zakona od strane pojedinih članova glasačkih odbora na pojedinim biračkim mestima, smatramo da država Srbija mora preuzeti deo odgovornosti i preuzeti korake kako bi se predupredila ovakva praksa na predstojećim izborima.

### **Postupak za zaštitu izbornog prava**

U postupku za zaštitu izbornog prava podnet je niz prigovora izbornim komisijama i žalbi Vrhovnom sudu Srbije na postupak glasanja na glasačkim mestima.

Uprkos nesumnjivoj osnovanosti makar dela ovih inicijativa, svi prigovori izbornim komisijama bili su odbijeni, kao i sve žalbe Vrhovnom sudu, uz obrazloženje da nepravilnosti nisu bitno uticale na rezultate izjašnjavanja.

### **Posmatrači**

Referendum nisu pratili posmatrači OEBS-a, dok su strani posmatrači Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i domaći posmatrači CeSID-a izbore pratili u misijama ograničenog opsega.

Izveštaji posmatrača CeSID-a sa svih biračkih mesta u Srbiji na izborima održanim od decembra 2000. do decembra 2003. godine ukazivali su na to da je izbornih nepravilnosti bilo na manje od 1% biračkih mesta. Sličnu statistiku imale su i misije OEBS-a.

Praksa sa referendumima za nama, međutim, ponovo je nametnula pitanje potrebe punog posmatranja izbora, kao i pitanje povratka posmatračkih misija OEBS-a u Srbiju.

Ivana Petrin, pravnica  
CeSID, Beograd

## RAD REPUBLIČKE IZBORNE KOMISIJE

Nema sumnje da su pojedine radnje u postupku sprovođenja referenduma "radi potvrđivanja Ustava Republike Srbije" bile određene stavom da referendum mora uspeti po svaku cenu. Tako je akt na osnovu kojeg je referendum raspisan nosio naziv "Odluka o raspisivanju republičkog referendumu *radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije*" (italik - IP), kao i sa formulacijom referendumskog pitanja – Da li ste za potvrđivanje novog Ustava Republike Srbije? (italik - IP).

Nepristrasno vođenje posla oko referendumu podrazumeva da referendumsko pitanje ne bude sugestivno postavljeno. Ne može se samom formulacijom referendumskog pitanja građanima nametati određeni stav. Ono mora da bude neutralno formulisano upravo da bi se što slobodnije izrazila volja građana. U našem slučaju primerenije bi bilo da je referendumsko pitanje glasilo „Da li ste za ili protiv potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije?”, pa u skladu sa tim i moguće opcije bi bile „za” i „protiv”. Inače, ovako sugestivno formulisano pitanje dovodi referendum u sumnju; tačnije, pitanje je da li je referendum u potpunosti sproveden na pravno perfektan način?

Kada su u pitanju akti koje je donela Republička izborna komisija, na nekoliko mesta se primećuje ista sugestivnost. Ovome treba dodati i to da pojedina rešenja direktno ukazuju na pristrasnost ili barem olakšavaju potvrđivanje Ustava, što svedoči o naklonosti RIK-a volji parlamentarne većine – referendum mora da uspe po svaku cenu.

Sastavni deo Uputstva za sprovođenje republičkog referendumu radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije, donetog 2. oktobra 2006. godine, čine i odgovarajući obrasci koji se koriste u postupku sprovođenja referendumu, a čiju formu i sadržinu propisuje RIK. Zanimljiv je obrazac RR-14 (Zapisnik o radu Republičke izborne komisije na utvrđivanju rezultata glasanja na republičkom referendumu radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine), koji u tački 13 dosledno prati sugestivni ton celokupnog sprovođenja referendumu i glasi: „Prema tome, pošto se na REPUBLIČKOM REFERENDINU RADI POTVRĐIVANJA NOVOG USTAVA REPUBLIKE SRBIJE VIŠE OD POLOVINE UKUPNOG BROJA GLASAČA (53,04%) izjasnilo zaokruživanjem odgovora „DA”, KONSTATUJEMO DA JE NOVI USTAV REPUBLIKE SRBIJE KONAČNO USVOJEN”. Propisani obrazac nije predvideo

mogućnost drugačijeg izjašnjavanja građana, situaciju da na glasačka mesta ne izade dovoljan broj glasača, odnosno da se za Ustav ne izjasni potreban broj glasača.

Prilikom ustanovljavanja kriterijuma za konstituisanje radnih tela za sprovođenje referenduma na teritoriji Republike Srbije nije iskazana doslednost. Radna tela na teritoriji Srbije bez Kosova i Metohije bila su konstituisana po stranačkom ključu. Naime, samo političke stranke koje imaju poslanike u Narodnoj skupštini imale su pravo na zastupljenost u radnim telima proporcionalno njihovoј snazi u Narodnoj skupštini. Ovakvom odlukom stvorena je situacija da su pojedine stranke dobile određeni broj mesta, ali da usled slabe infrastrukture nisu bile u mogućnosti da popune dobijena mesta. Na ovaj način se kriterijum da sve stranke budu zastupljene ravnomerno pretvorio u svoju suprotnost i omogućio pojedinim strankama da budu „prezastupljene“. Nedoslednost u pogledu primene navedenog kriterijuma iskazana je prilikom ustanovljavanja kriterijuma za obrazovanje radnih tela na Kosovu i Metohiji. Na Kosovu i Metohiji radna tela su formirana na osnovu predloga načelnika upravnih okruga iz redova zaposlenih u lokalnoj samoupravi i drugih koji žive na teritoriji opštine (član 4 Uputstva za obavljanje pojedinih radnji u postupku sprovođenja republičkog referendumu radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije na području Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija). Važno je ovom prilikom napomenuti da je RIK prvo bitno usvojila odluku koja je predviđala primenu istog principa kao i u ostaku Srbije. Međutim, takva odluka je izmenjena na sednici na kojoj je stranačka struktura RIK-a bila drugačija. Vladajuće stranke su bile zastupljene u većem broju nego na sednici na kojoj je usvojeno prvo bitno rešenje. Konačno rešenje omogućava da Vlada Republike Srbije u potpunosti kontroliše radna tela na Kosovu i Metohiji. Pored toga, stvara se konfuzija uvođenjem dva paralelna principa za istu stvar: princip stranačke pripadnosti i princip stručnosti (zaposleni iz redova lokalne samouprave). Svakako da bi se ovakvo rešenje moglo braniti argumentom posebnog položaja Srba na Kosovu i Metohiji, kao i činjenicom da nemaju sve stranke razvijenu infrastrukturu na Kosovi i Metohiji. Ipak, odluka doneta 2. oktobra 2006. godine u svom III delu u stavu 2 predviđa da će, u slučaju da neka stranka blagovremeno ne podnese predloge za članove i zamenike članova opštinskih komisija, RIK članove i zamenike članova imenovati na osnovu blagovremeno primljenih predloga. Ovo rešenje činilo se podesnim da bude primenjeno i u slučaju Kosova i Metohije.

U prilog utisku da je i u same akte RIK-a bila ugrađena određena pristrasnost (referendum mora uspeti po svaku cenu) ide i formulacija člana 12 stav 3 Uputstva za rad opštinskih komisija za sprovođenje republičkog referendumu radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije. Pomenuti član reguliše materiju odlučivanja o prigovoru. U stavu 2 ovog člana jasno je predviđeno da će u slučaju bitne povrede

glasanja na glasačkim mestima, izjašnjavanje biti poništeno i ponovljeno. Shodno primeni Zakona o izboru narodnih poslanika, može se jasno utvrditi koje se povrede smatraju bitnim, te tako i podobnim da dovedu do poništenja i ponavljanja izjašnjavanja. Jasno je da u slučaju da povreda nije bitna do poništenja ne mora doći. Ipak, RIK je očigledno krenuo sa stanovišta da se tumačenje normi ne sme prepustiti opštinskim komisijama, već im se mora eksplicitno staviti do znanja da u slučaju da povreda nije bitna opštinska komisija neće poništiti izjašnjavanje. Takvo rešenje predviđa upravo stav 3. Ovakvim rešenjem kao da se sugerije opštinskim komisijama da ne poništavaju izjašnjavanje birača, ukoliko to nije neophodno.

Jedna od gorućih tema tokom predreferendumskog kampanje bila je i pitanje dodeljivanja novca političkim strankama za vođenje referendumskog kampanje. Iako je RIK svoju odluku zasnovala na Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o budžetu, i na taj način, prividno, svojoj odluci obezbedila legalnost, tj. pravni osnov, ipak takvoj odluci nije bilo mesta u konkretnom slučaju. Ovakva odluka je nelegalna i nelegitimna. Naime, jedini pravni akt koji uređuje finansiranje, evidenciju i način kontrole finansijskog poslovanja registrovanih političkih stranaka jeste Zakon o finansiranju političkih stranaka, a sredstva koja se stiču u skladu sa ovim Zakonom mogu biti korišćena, kako sam Zakon predviđa, isključivo za redovni rad stranaka ili za izbornu kampanju za izbor predsednika Republike, poslanika, gradonačelnika, predsednika opštine ili odbornika. Dakle, Zakon predviđa svoju restriktivnu primenu, te nema mesta za finansiranje predpreferendumskog kampanje. Zaključak je da pravni akt kojim je RIK dodelila finansijska sredstva političkim strankama ima fiktivni pravni osnov, ali s obzirom na to da sve stranke kontrolišu same sebe kada je u pitanju njihovo, onda se ne treba čuditi ni ovakvoj odluci.

Nedostatak na koji treba ukazati, a koji se ne javlja prvi put, već postepeno postaje pravilo, jeste činjenica da je predsednik RIK-a ujedno i sudija Vrhovnog suda. Ovakva situacija je nezakonita, budući da Zakon o sudijama u članu 27 jasno definiše inkompatibilnost sudske funkcije, pa tako sudije ne mogu, između ostalog, ni biti na dužnostima u organima koji donose ili izvršavaju propise. Pored toga, postavljanjem sudije Vrhovnog suda za predsednika RIK-a ozbiljno se ugrožava princip dvostepenosti odlučivanja. Na odluke RIK-a žalba se može podneti Vrhovnom sudu. Dakle, dolazimo u situaciju da organom, o čijim odlukama po žalbi odlučuje Vrhovni sud, predsedava sudija upravo tog suda. Kako onda građanin, koji ima pravo na prigovor i žalbu, može očekivati fer i nepristrastan postupak u kojem treba da bude zaštićeno njegovo izborne pravo? I da li po analogiji, u slučaju lokalnih izbora, kada o žalbi na odluke opštinske izborne komisije odlučuje opštinski sud, za predsednike opštinskih izbornih komisija treba postaviti sudije opštinskih sudova?



Četvrti deo

## Umesto rasprave

- Izbor tekstova iz dnevne i nedeljne štampe -



Boris Tadić,  
Predsednik Srbije

## ZAŠTO PODRŽAVAM USTAV

Imajući predlog ustava pred sobom, uz punu ličnu odgovornost pozivam građane Srbije da na referendumu kažu: DA. Srbija će dobiti dobar, moderan, demokratski ustav. To će biti važan korak Srbije prema Evropskoj uniji i iskorak prema pravnoj, demokratskoj državi.

„Jemstva neotuđivih ljudskih i manjinskih prava u Ustavu služe očuvanju ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava.“

„Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.“

„Zabranjen je prinudni rad. Seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnem položaju smatra se prinudnim radom.“

„Merama u obrazovanju, kulturi i javnom obaveštavanju, Republika Srbija podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana.“

„Jemči se autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova.“

„Naučno i umetničko stvaralaštvo je slobodno.“

Autorima naučnih i umetničkih dela jemče se moralna i materijalna prava, u skladu sa zakonom.“

„Pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije.“

Pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.“

„Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ludska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.“

Navedene odredbe predloga Ustava Republike Srbije su samo mali deo ustavnih pravila kojima se predviđaju, garantuju i štite ljudska prava i slobode svih građana Srbije. Kao što se to i iz ovog izvoda vidi, posebno se vodilo računa o pojedinačnim i kolektivnim pravima pripadnika manjinskih zajednica. Ove odredbe predloga su izraz nastojanja da se pravnim sistemom Srbije obuhvati najviši evropski nivo pravne zaštite i implementacije ljudskih i manjinskih prava i obezbedi za Srbiju visoko mesto među državama koje su to učinile. Taj cilj je za mene, ali i za stranku koju predvodim i za većinsku Srbiju koja mi je dala svoj glas na predsedničkim izborima, bio prvi razlog da se ubrza postupak donošenja novog Ustava, a da se istovremeno, u tom postupku, prihvati realnost da u Srbiji žive brojne i snažne grupe čiji se vrednosni sistemu u svemu ne podudaraju, kao i da to, kroz kompromise, mora da se odrazi na ustavni tekst.

Ustavi iz epohe Slobodana Miloševića, i srpski iz 1990. i SRJ iz 1992. su, najblaže rečeno, bili nedostatan pravni temelj za izgradnju sistema u kome su ostvarena i garantovana ljudska i manjinska prava. Između deklaracije iz člana 1 sada važećeg Ustava Republike Srbije, po kome je ona „država svih građana koji u njoj žive“ i ustavnih garancija kolektivnih prava manjinskih zajednica (praktično se uopšte u Ustavu ne pominju), ali i prakse i retorike devedesetih, postojala je nepremostiva razlika, na štetu ljudskih prava. Sada, suprotno, želimo da garantujemo evropski nivo njihove zaštite, bez obzira na deklaracije.

Srbija je sazrela da uđe u epohu demokratičnosti i tolerancije, uvažavanja i poštovanja različitosti i to mora imati svoj ustavnopravni izraz. Veliki korak u tom pravcu predstavljala je *Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* iz februara 2003. godine. Ovaj izvrstan pravni akt predstavlja je, međutim, sastavni deo *Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora*, bio je dakle ustavni izvor države koja je prestala da postoji. Dobronamerna nastojanja pravnika da pronađu argumente koji će omogućiti da ta tzv. mala povelja ostane na snazi mogla su joj, eventualno, udahnuti život na kratak rok. Ako hoćemo napred, ako hoćemo u Evropu, potreban nam je Ustav koji polazi od građana i njegovih prava, akt poput povelje, i na putu smo da ga dobijemo.

*Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* bila je jedan od poslednjih uslova koje smo ispunili za ponovni prijem u Savet Evrope. To je značilo i ulazak u sistem evropske zaštite ljudskih i manjinskih prava. Odredbe predloženog Ustava Srbije koje ova prava garantuju omogućuju da putem u Evropu nastavimo. Neposredna primena ustavnih pravila o ljudskim i manjinskim pravima, zabrana sniženja dostignutog nivoa ovih prava, ustavna žalba i nadležnost Ustavnog suda za njihovu konačnu zaštitu, garancija su da smo na dobrom pravcu.

Evropsku orientaciju Srbije predloženi Ustav iskazuje u velikoj meri i kada je reč o ustavnom određenju ekonomskih odnosa. Privatna svojina, tržište i slobodna konkurenčija su principi i ustavno garantovana načela, koja ne isključuju solidarnost i brigu za slabije i ugrožene bez kojih je nezamislivo demokratsko društvo.

Ova načela su potvrđena i novim pravilima koja treba da otklone uočene prepreke za veći priliv stranih ulaganja u modernu proizvodnju, a ne samo finansijske i uslužne delatnosti. Istovremeno, to su ustavna pravila koja treba i da omoguće brže prikupljanje potrebnih sredstava za izgradnju infrastrukturnih objekata koji neće biti finansirani samo iz centralnog buyeta. To je ustavni osnov i za ravnomeran teritorijalni razvoj Srbije, podizanje kvaliteta života van najvećih urbanih centara.

Za ostvarenje svih ovih ciljeva od posebnog su značaja, prvo, odredbe o građevinskom zemljištu. Ono prestaje da bude okovano državnom odnosno društvenom svojinom, neće više biti, zahvaljujući državnom monopolu, plen upravljačkih i političkih struktura i faktor koji odbija stranog investitora, koji ne može da razume šta je to „trajno pravo korišćenja zemljišta“ koje skupo plaća, a koje mu svaka opštinska vlast tzv. „preparcelizacijom“ može umanjiti.

S druge strane, javna svojina prestaje da bude ekskluzivno i isključivo pravo države Srbije olicene u centrima moći u i oko republičke vlasti. Na osnovu važećeg Ustava Milošević je sredinom devedesetih, suočen sa pobedama opozicije na lokalnim izborima, „nacionalizovao“ imovinu opština, gradova i pokrajina. (Posebnim propisom je to uradio sa građevinskim zemljištem). Opštine, gradovi, pokrajine dobiće natrag svoju imovinu. Važnost ovoga nije samo u tome što će moći da upravljaju svojim resursima i što, slikovito rečeno, otpis i odluka o nabavci slomljene šoljice za kafu u opštini Boljevac ili Kovin neće više biti donošena u Direkciji za imovinu Republike Srbije. Imovina, i sopstveni prihodi opština, gradova i pokrajine garantovani predlogom Ustava čine ih kreditno sposobnim. Zaduživanjem na osnovu budućih prihoda moći će da ulažu u kapitalne infrastrukturne objekte, da skrate vreme za njihovi izgradnju, da idu napred.

Ovakav sistem može, pored ostalog, da bude zamajac ubrzanog ekonomskog rasta, angažovanjem građevinske i povezane industrije, i stvaranjem infrastrukturnih uslova za nove investicije. Istovremeno, on je i ekonomski uslov za stvarnu primenu evropskog načela supsidijarnosti u teritorijalnoj raspodeli upravljanja javnim poslovima, po kome se odluke donose na nivou koji je najbliži građanima, ako ih je moguće efikasno sprovesti. Građani će imati realne ekonomske mogućnosti da odlučuju o uslovima sopstvenog života i razvoju sredine u kojoj žive, u okvirima lokalne samouprave, opštine i grada, a zatim pokrajine. Nominalna i pseudopolitička samouprava može biti zamenjena stvarnom.

U tom svetlu treba razumeti i pristanak koji sam dao na sistem uređenja autonomne pokrajine. Neću da krijem da se sadržina predloga Ustava ne poklapa u sve-mu sa vizijom Vojvodine koju smo ja, stranka koji predvodim i naši politički prijatelji imali. Ali, odlučujući napredak u položaju Vojvodine i njenih građana je učinjen time što joj je vraćeno pravo na imovinu i Ustavom garantovani visoki sopstveni prihodi, koji ne zavise od odluka centralne vlasti, i koji se mogu upotrebiti za finansiranje javnih službi i zadovoljenje zajedničkih potreba građana Vojvodine, dakle za zdravstvo, školstvo, kulturu u Vojvodini i za razvoj pokrajine. Ako će građani Vojvodine imati mogućnost da odlučuju i posedovati resurse za sprovođenje odluka o ovim pitanjima, suština autonomije biće ostvarena. Uostalom, centralna parola onih koji bi sada da brane Vojvodinu od mene bila je „Gde su naši novci?“. Ako referendum o predlogu Ustava bude uspeo, Vojvođani će dobiti odgovor: u Vojvodini.

I ovo je za mene bio važan, dovoljan i dobar razlog da pristanem na neke kom-promise koje podrazumeva višestranačnost u Srbiji.

Istakao bih još jedan pravni razlog zbog kog je Srbiji potreban nov Ustav baš sada, odmah, (pa i) ovakav kakav je jedino moguć u demokratskom, višestranačkom društvu. Srbija je ponovo, posle skoro devet decenija, samostalna i nezavisna država. Ustav federalne jedinice odnosno neprilagođen (ustavnoj povelji) ustav članice državne zajednice, ne može biti valjan ustavni osnov za pravno organizovanje moderne, demokratske, samostalne i nezavisne države, i da je idealan, a daleko je od toga. Ustavna improvizacija kada je, na primer, reč o bezbednosti i odbrani, oružanim snagama i njihovoj civilnoj kontroli, nisu dopustivi. Mora se, nadalje, znati ko i sa kakvim kapacitetom predstavlja državu u inostranstvu. Odsustvo jasne ustavne regula-tive već je počelo da se oseća.

Nije preterivanje ako se kaže da je Srbiji pretila i preti, u odsustvu novog Ustava, demokratskih izbora i nove demokratske Skupštine i Vlade, duboka institucionalna kriza. Predlog ustava, jasnim odredbama o podeli i međusobnoj kontroli pojedinih grana vlasti može tu krizu da predupredi. Kriza institucija uvek je najopasniji oblik krize u svakom društvu, a u Srbiji, u godinama izazova, godinama u kojima živimo, posebno je opasna. Kada su institucije u krizi vlast se nalazi negde drugde. Setimo se kako se vlast selila sa republike na federaciju, zajedno sa Milošević koji se selio sa funkcije na funkciju, a da je institucionalni okvir ostajao nepromenjen. Srbiji su, na-suprot takvom sistemu, potrebne jasno regulisane, odgovorne, demokratski izabrane institucije vlasti. Bez novog Ustava do njih bi bilo vrlo teško doći.

Ova lista ustavnopravnih razloga za usvajanje novog Ustava Srbije, istovremeno i lista značajnih, a takvih ima još, novina koje taj Ustav donosi, dovoljan je razlog da onaj ko o predlogu teksta sudi *sine ir et studio*, neostrašćeno, ne na silu tražeći

argumente koji će dokazati da je svaki kompromis nedopustiv, može predlogu koji je iznet na referendum dati ocenu bitno višu od prelazne. Ne radi se samo o tome da je predloženi Ustav za Srbiju bolji od postojećeg, već je u pitanju pravni tekst u kome dominiraju moderna, demokratska i proevropska rešenja. Zbog toga je većina do sada iznetih kritika ili paušalna, ili se gradi na istrgnutim delovima ustavnog teksta.

Naravno da sam svestan da ovaj predlog Ustava, kao i gotovo svaki pravni akt, sadrži izvesne nejasnoće, protivurečnosti i pravne praznine. Voleo bih da je bilo snaga, načina i vremena da ih bude još manje. Ali njih treba ustanoviti ozbiljnom pravnom analizom, i ako postoje, treba nastojati da budu prevaziđene primenom profesionalnih pravila tumačenja, a ne političkim argumentima dovoditi Ustav u pitanje. A ako, eventualno, bude potrebno da se u tekstu nešto izmeni, ovaj ustav je otvoren za promene. A njegova kvalitetna i odgovorna primena trebalo bi da što pre učini neophodnom jednu izmenu, unošenje „pune“ evropske klauzule u Ustav, prenošenje dela suverenih ovlašćenja sa države Srbije na evropsku uniju i njena tela, organa u meri u kojoj su to učinile druge članice evropske porodice. (Takva direktna klauzula već sada u Ustavu ne bi priličila, ne samo zbog stare izreke „zec u šumi“, već i zato što bi mogla da znači obmanu građana, ili pak da bude zloupotrebljena).

Kada je procedura za donošenje Ustava u pitanju, ponoviću da nisam srećan što o nacrtu Ustava nije obavljena javna rasprava. Ne zbog toga što je, eventualno, njenim izostankom prekršeno neko pravno pravilo. Postojećim pravilima o promeni ustava javna rasprava nije formalno predviđena. Ne ni zbog običaja da se ona sprovede. Kod nas ranije uobičajene „rasprave“ nisu najsrećniji primeri za demokratičnost. Vrednostima za koje se zalažem prava javna rasprava odgovora, i zbog toga nelagodnosti što je pre nego što je Narodna skupština ustanovila predlog Ustava nije bilo. Teši me samo činjenica da se o nacrtima ustava koji su ranije pripremili Vlada s jedne strane, i tim koji sam okupio s druge, kao i nekim koji su pripremljeni u nevladinom sektoru, rasprava i te kako vodila, kao i da građani na referendumu, kao obliku neposredne demokratije, mogu da se izjasne, a da ustav „prolazi“ samo uz kvalifikovanu većinu.

Vreme, pri tome, višestruko nije bilo na našoj strani. Žurba u postupku ima i unutrašnje i spoljašnje razloge. Uopšte, izuzev što je sada ustavni konsenzus bio moguć, i što se možemo nadati da će referendum uspeti i time, ako ništa drugo, naš ustavni sistem biti oslobođen pravila o izuzetno teškoj promenljivosti ustava, verovatno da ovo i nije idealan trenutak za promenu ustava. Ako pogledamo tzv. nove članice Evropske unije, one su ustave menjale ili u trenutku kada su kretale u tranziciju (da razgrnu okove komunističkih diktatura), ili kada je tranzicija već sasvim odmakla, da kodifikuju postignuto. Srbija je negde između. Ali su se stekli drugi uslovi, pa je ova

prilika za ustavnu reformu jedinstvena, i ne sme biti propuštena.

Zbog svega rečenog, imajući predlog Ustava pred sobom, uz punu ličnu odgovornost pozivam građane Srbije da na referendumu kažu: DA. Srbija će dobiti dobar, moderan, demokratski ustav. To će biti važan korak Srbije prema Evropskoj uniji i iskorak prema pravnoj, demokratskoj državi. Izbori koji će uslediti omogućice, uveren sam, formiranje demokratske i stabilne vlasti, koja će, donoseći i primenjujući, na osnovu novog ustava, dobre zakone, taj put ka Evropi, ka demokratiji, ka ekonomskom prosperitetu, ubrzati.

(objavljeno u NIN-ovom specijalnom dodatku 19.10.2006. godine)



Mirko Vasiljević,  
Pravni fakultet, Beograd

## PRAVNI, POLITIČKI I VREDNOSNI RAZLOZI NEOPHODNOSTI DONOŠENJE NOVOG USTAVA

### Dobar put ka Evropi

Smatram da treba glasati za Ustav i navodim osnovne razloge. Prvi je – otklon (diskontinuitet) od postojećeg Ustava. Pod pretpostavkom neizglasavanja novog ustava na referendumu, teorijski mogućoj a praktično po nama malo verovatnoj, Srbija po definiciji postojećeg Ustava (1990) ostaje "u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije" (član 135), dakle, države koja je prestala da postoji i iz koje je nastalo šest novih država, što bi pravno osnovano moglo da se uzme kao državna težnja i zvanična državna politika, sa nesagledivim međunarodnim reperkusijama. Pod istom pretpostavkom u Srbiji je "u službenoj upotrebi srpskohrvatski jezik" (član 8), koji takođe kao takav više ne postoji, što može nositi određene međunarodnopravne posledice, posebno u odnosima sa suverenom državom čiji je jezik hrvatski. Pod istom pretpostavkom "jamči se društvena svojina" (član 56) i ostaje monopol državne svojine gradskog građevinskog zemljišta (član 60), te se time privatizacija društvene svojine ne sme okončati, a gradsko građevinsko zemljište ne može biti u prometu, u protivnom takvi akti bi bili protivustavni iako ih tržište nalaže. Najzad, pod istom pretpostavkom, Republika Srbija, kao višestranačka, deklarisala bi se da je za postojeći Ustav koji je donela jednostranačka skupština socijalističke države, čime

bi i stvarno ostala poslednja država u Evropi sa takvim ustavom.

Razlog vladavine prava i jačanja pravne sigurnosti. – Donošenje novog ustava doprinelo bi unapređenju principa vladavine prava i dizanju praga pravne sigurnosti. Nema, naime, pravnog reda bez postojanja najvišeg pravnog akta – ustava, s obzirom na to da svi zakoni i drugi opšti akti moraju biti saglasni s ustavom. Izostankom donošenja novog ustava, svi zakoni koji su do sada doneti od donošenja važećeg ustava i koji bi se doneli sve do nekog novog ustava morali bi se usklađivati sa Ustavom iz 1990. godine, dakle hijerarhija pravnih propisa bi se uspostavljala na ustavnom institutu društvene svojine, samoupravljanja, kvazitržišne privrede, nepostojeće države u čijem je sastavu Srbija, nepostojanja državnih obeležja: himne, zastave i grba, neizražene evropske opcije i pripadnosti evropskim vrednostima i slično.

Razlog vrednosti. – I vrednosni razlozi govore u prilog prihvatanja novog ustava. Naime, niz je novih institucija koje kreira ovaj ustav, koje u svojoj celovitosti vode Srbiju napred ka evropskim integracijama i modernim demokratskim državama, s obzirom na to da dalje snažno razvijaju ljudska prava i slobode, privatnu svojinu i tržišnu privredu, kao i konsolidaciju demokratije i vladavine prava.

Neke od ovih institucija su prvi put doobile ustavnu odoru i postale ustavni instituti (do sada su bile samo zakonski ili nisu ni postojale), a neke su modernizovane i učinjene snažnijim i iskrenijim. Prvi put postaju ustavni instituti: 1) princip pripadnosti Srbije evropskim vrednostima i principima, 2) princip zabrane sukoba interesa, 3) garancija prava građana na obraćanje međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajemčenih Ustavom, 4) utvrđivanje ciriličnog pisma kao ustavnog instituta, 5) prigovor savesti, 6) autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova, 7) zaštita potrošača, 8) državna revizorska institucija, 9) ujednačavanje regionalnog razvoja, 10) zaštitnik građana, 11) Visoki savet sudstva, 12) Državno veće tužilaca, 13) ustavna žalba, 14) promjenjen način izbora sudija, koji je više institucionalno garancijski za sudsiju nezavisnost i samostalnost, 15) ocena ustavnosti zakona pre njegovog stupanja na snagu.

Neki postojeći ustavni instituti dobili su novi ustavni sadržaj, koji ih time čini bogatijim, savremenijim, modernijim, uzornijim i u izvesnoj meri iskrenijim. U ove institute svakako spadaju: 1) postavljanje ustavnih osnova za decentralizaciju i regionalizaciju države, 2) zaštita dijaspore, 3) unapređenje ljudskih i manjinskih prava i sloboda i unapređenje njihove zaštite, 4) utemeljenje koncepta javne svojine sa više definisanih titulara (državna svojina, svojina autonomne pokrajine i svojina jedinice lokalne samouprave: opštine i grada), 5) slobodan promet gradskim građevinskim zemljištem u privatnoj svojini, 6) ekonomsko-finansijska, istorijsko-kulturna i

nacionalna autonomija pokrajina bez državnih atributa, 7) proširenje nadležnosti Ustavnog suda na ispitivanje usklađenosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa ustavom, odlučivanje o ustavnim žalbama i žalbama protiv akata o prestanku sudske dužnosti, 8) opredeljenje fizionomije lokalne samouprave i pokrajinske autonomije, 9) ustanovljenje čvrćih ustavnih garancija za ostvarivanje osnovnih ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

Politički razlog – nacionalni i državni interes. – Pored razloga diskontinuiteta sa postojećim jednostranačkim Ustavom, razloga vladavine prava i jačanja pravne sigurnosti, kao i vrednosnih razloga, koji govore nesumnjivo u prilog potrebe usvajanja i referendumskog izglasavanja novog ustava, za to svakako govore i razlozi nacionalnog i državnog interesa izraženi pre svega u preambuli ustava državnim stavom prema suštinskoj autonomiji Kosova i Metohije kao neotuđivog dela teritorije Republike Srbije, kao i deklarisanje državnog stava prema evropskim principima i vrednostima. Konačno, državni je i nacionalni interes da samostalna, suverena, nezavisna i međunarodno priznata država Srbija ima kao takva i svoj ustav, budući da postojeći i formalnopravno i suštinski to nije.

### Nacionalni i državni interes

Politički razlog za donošenje novog ustava je – nacionalni i državni interes. Pored razloga diskontinuiteta sa postojećim jednostranačkim Ustavom, razloga vladavine prava i jačanja pravne sigurnosti, kao i vrednosnih razloga, koji nesumnjivo govore u prilog potrebe njegovog usvajanja i referendumskog izglasavanja, za to svakako govore i razlozi nacionalnog i državnog interesa izraženi pre svega u preambuli ustava državnim stavom prema suštinskoj autonomiji Kosova i Metohije kao neotuđivog dela teritorije Republike Srbije, kao i deklarisanje državnog stava prema evropskim principima i vrednostima. Konačno, državni je i nacionalni interes da samostalna, suverena, nezavisna i međunarodno priznata država Srbija ima kao takva i svoj ustav, budući da postojeći i formalnopravno i suštinski to nije.

Kad je reč o nedostacima novog ustava, on kao dominantno politički akt predstavlja kompromis političkih volja relevantnih političkih snaga. Činjenica da je ovakav kompromis postignut među našim političkim faktorima i da je tekst usvojen u Narodnoj skupštini jednoglasno, svakako je uzorna preporuka za referendumsko izjašnjavanje građana, iako kao takav nosi nedostatke nekonzistentnosti ili dvosmislenosti. U ove nedostatke svakako spada: 1) određenje da predsednika Republike biraju građani, a razrešavaju narodni poslanici, 2) imunitet sudija i tužilaca je slabijeg kapaciteta od imuniteta nosilaca ostalih javnih funkcija, 3) izbor članova Vrhovnog saveta sudstva poveren je Narodnoj skupštini. a ne Opštoj sednici

najvišeg suda, 4) pojačan uticaj izvršne vlasti na vršenje javnotužilačke funkcije, 5) detaljno uređivanje pravne sigurnosti u kaznenom pravu umesto na nivou principa i prepuštanja ostalog uređenja zakonima, 6) spuštanje uređenja razloga za prestanak sudijske funkcije sa nivoa ustava na nivo zakona, 7) prepuštanje vlasništva mandata narodnog poslanika političkoj stranci, 8) jezičke i strukovne nedoslednosti i nepreciznosti. Svi ovi i mogući drugi nedostaci ipak nisu takve prirode da zasene nesumnjive kvalitete novog ustava. Uz to, ustav ima i jednu posebnu vrlinu: spada u tzv. meke ustave, jer je procedura njegove promene relativno savladiva i laka, što će njegove mane učiniti lakše otklonjivim, za razliku od postojećeg, koji u tom pogledu spada u tzv. tvrde ustave, samoproglašene skoro nepromenljivim.

Prigovori da nije bilo javne rasprave formalnopravno stoje, ali treba imati u vidu da se javna rasprava o novom ustavu vodi već od 2000. Bilo je petnaestak nacrti proisteklih iz različitih institucija i organizacija, u povodu kojih je vođena široka stručna i svaka druga rasprava. Kad se uz ovu činjenicu ima u vidu nesporna potreba da se u postojećim okolnostima, posebno međunarodnim, doneše novi ustav, koji pravi jasan i javan državni diskontinuitet sa vremenom koje nam je donelo međunarodne sankcije, građanske ratove, NATO intervenciju, Haški tribunal i izolovanost iz ravnopravnog članstva u međunarodnoj zajednici, novi ustav koji bi bio neophodna ulaznica za povratak u tu zajednicu, onda se čini da dilema zapravo i ne postoji. Novi ustav je potreban kao nasušni hleb, kako Srbija ne bi ostala u vlasti Ustava koji je u sukobu sa vremenom, novom državom i međunarodnom zajednicom.

Kako je, dakle, novi ustav bolji od važećeg, i kako se, za razliku od važećeg, ne samoproglašava skoro nepromenljivim i ne opire promenama i ispravljanju nedostataka, to je svakako potrebno pružiti mu podršku, kako bi se i Srbija uputila ka vagonima evropskog voza i kako bi na tom koloseku ostavljala za sobom sve što je u sukobu sa vremenom i evropskim principima i vrednostima.

*(Objavljeno u listu Danas, 24. i 25. oktobar 2006.)*



Vesna Rakić-Vodinelić<sup>1</sup>

## USTAV KAO NORMATIVNA FORMA NE MOŽE POMERATI GRANICE REALNOSTI

Ovo nije prilog raspravi o Ustavu Srbije, jer te rasprave nema i neće je ni biti, budući da vlast nikad nije ni mislila da je dopusti. Ovo nije analiza novog Ustava, jer se tako nešto ne može obaviti u novinskom članku.

Ovo je poziv da razmislimo i odlučimo hoćemo li pristati na položaj podanika koji nam vlast gotovo besprizivno nameće ili ćemo je naterati da razume da suverenost odista potiče od građana, kako nesmotreno zapisaše u čl. 2 novog Ustava.

(U ovom tekstu, reč „vlast“ nema svoje uobičajeno značenje. Zbog načina na koji je Predlog ustava utvrđen, pod ovim pojmom podrazumevam Vladu, Skupštinu i vrhove svih parlamentarnih političkih stranaka.)

Zašto ne treba izići na referendum ili zašto treba reći ne?

Prva grupa razloga leži u zloupotrebi ustawne procedure kojom je zaskočeno društvo Srbije, a i u neprimerenoj „argumentaciji“ kojom nas Vlada i njoj bliski ovih dana zasipaju.

Njihova teza br. 1: Ustav je neophodno doneti zbog pozicije Srbije u pregovorima o statusu Kosova, jer će, navodno, ta pozicija biti ojačana, ako se u Ustavu kaže da je Kosovo i Metohija sastavni deo Srbije. Pri tom se u tajnosti drže imena onih pregovarača iz međunarodne zajednice, koji navodno smatraju da će ovim položaj Srbije odista biti poboljšan.

Ovu tvrdnju odista nije teško pobiti. Najpre, ustav svake države je njen unilateralni akt, pa kao takav ne obavezuje ni pravno, a ni politički međunarodne organizacije i druge države. Ko god je završio srednju školu, mogao je naučiti da državne granice Srbije nisu bile određivane ustawima, već međunarodnim (mirovnim) ugovorima. Naivno je verovati da se one ustawom mogu odbraniti. Dovoljan je zdrav razum da se pojmi kako ustav kao normativna forma ne može pomerati granice realnosti. Pored toga, Kosovo i Metohija je već Ustavom Srbije iz 1990. godine uređeno kao integralni deo teritorije Srbije, pa međunarodna zajednica ipak vodi pregovore kojima je cilj određivanje drugačijeg statusa Kosova od onog predviđenog Ustavom. U novom Predlogu ustanova, Kosovo i Metohija se pominje u preambuli i u čl. 182. Preamble se poziva na državnu tradiciju Srba i na ravnopravnost svih naroda, a potom se posvećuje tvrdnji da je Kosovo i Metohija „suštinska autonomija“ u okviru suverene Srbije. Ovakva preamble ne odražava osnovne konstitucionalne principe

<sup>1</sup> Autorka je potpisana kao „građanka Srbije“.

države i uživanja ljudskih prava, nego izgleda kao da se Ustav donosi samo radi tvrdnje da je Kosovo i Metohija u sastavu Srbije, što je - blago je reći neuobičajena - već i neskriveno gubitnička pozicija. Drugim rečima: Preamble Ustava je još jedini preostali argument u našim pregovorima.

Njihova teza br. 2: O ovom Ustavu ne treba organizovati javnu raspravu, odnosno ona je već organizovana - kako vam drago građanke i građani!

Ovde se naročito jasno pokazuje traljavost i nečista savest ustavodonositelja: jedan pravac političke misli (koji pripada ovoj tezi) tvrdi da rasprava o ustavu zapravo traje već dugi niz godina, jer su nacrti koji potiču od političkih stranaka, grupa, pojedinaca i sl. već dobro poznati; drugi pravac nas uverava da je vreme od utvrđivanja predloga Ustava u Skupštini (1. X) do održavanja referenduma (28. i 29. X) pravo i dovoljno vreme za ustavnu debatu; treći i osobito originalan pravac tvrdi da je javna debata „nasleđe titoizma“. Istina je, međutim, očigledna: o ovom Predlogu ustava javna rasprava nije trajala ni jedan minut, jer je njegov tekst bio držan u tajnosti; to što se vodila debata o tekstovima čijim je krpljenjem načinjen Predlog novog ustava ne znači ništa, naročito ako se zna da se usvojeni predlog dosta razlikuje od rada istih ustavotvoraca samo par meseci ranije. Vreme od usvajanja Predloga ustava u Skupštini do održavanja referenduma nije vreme za javnu raspravu. Smisao javne rasprave, među ostalim, je i u tome da se ukaže na problematična rešenja, sa idejom da se ona poprave ili promene. Niko ovim povodom ne sme imati iluzija: bez obzira šta se pokaže ili dokaže u toku vremena do referendumu nije rasprava, jer se Predlog ustava ne sme menjati. Usvojeni tekst ide na referendum po načelu: uzmi ili ostavi. Najzad - javna rasprava kao deo "titoističke" ostavštine. Ne postoji država u Evropi u drugoj polovini XX veka u kojoj je donošen ustav, a da javnosti nije pružena prilika da se, pre donošenja, sa njim upozna i o predloženom tekstu kaže poneku reč - ne samo sa idejom da se provere načela na kojima je ustav zasnovan i konkretna rešenja, već i da se nešto pobošlja i promeni. Teško je verovati da je titoizam toliko raširen kao ideologija ili stil. Pored toga, javna debata o ustavu je deo demokratske procedure - bila ta debata predviđena kao obavezna ili ne. Ova vlast je često prebacivala prethodnoj da je makijavelistička. Akt usvajanja Predloga ustava, uz komične (tragične?) balkanske varijacije tipa „izvečeri u tajnosti“ - jeste akt čistog makijavelizma: zanima nas isključivo rezultat, a ne i procedura. Pri donošenju ustava i zakona, međutim, nije važno samo kako glasi zakonski tekst, već i kako se do njega došlo. Procedura se utvrđuje upravo zato da bi se poštovala prava adresata - onih na koje se pravna norma odnosi. Doneti ustav koji nije bio dostupan nijednom građaninu ove države koji nije u vlasti ili blizak njoj, a istovremeno u čl. 2 Predloga ustava zapisati da suverenost potiče od građana, nije samo licemerstvo, već i kršenje demokratske procedure.

Njihova teza br. 3: Donošenje novog Ustava je neophodno da se Srbija konstituiše kao samostalna i suverena država.

Doista, državna promena koju je Srbija pretrpela posle crnogorskog referendumu nije mala niti beznačajna – od članice (kon)federacije postala je samostalna država, što svakako otvara pitanje njene rekonstitucije i donošenja novog osnovnog zakona. Ali, vredi se ovde podsetiti nedavnih radnji onih koji potežu ovu argumentaciju. Najpre, sadašnja vlast u Srbiji nema ni naročitih zasluga ni odgovornosti za samostalan, suveren i nezavisni položaj Srbije u međunarodnom pravu. Naprotiv. Naša vlast je učinila gotovo sve što je mogla da Srbija ne bude samostalna država, već da ostane u zajednici sa Crnom Gorom. Takođe, nacrti ustava Srbije čijim spajanjem se došlo do nedavno usvojenog Predloga ustava, regulisali su Srbiju kao deo šire državne zajednice (što je još jedan argument da se rasprava vođena o ovim tekstovima nikako ne sme smatrati već sprovedenom raspravom o ustavu Srbije). Od osamostaljenja Crne Gore i od (nevrijednog) sticanja položaja samostalne i nezavisne države Srbije jedva da su prošla četiri meseca. Država koja se osamostalila još nije ozbiljno pristupila poslu donošenja svog ustava, ali državu nastalu osamostaljenjem druge države – ništa ne sme iznenaditi.

Ipak, mentalne sumnje ustavopisaca u to da je Srbija odista postala samostalna država, ili makar brzopletost i nepromišljenost prepisivanja delova ustavnih tekstova čijim spajanjem se došlo do ustavnog predloga, dobro se vide u usvojenom Predlogu novog ustava. Dobar primer za to je čl. 97. Ova odredba predstavlja donekle preuređeni i dopunjeni čl. 72 važećeg Ustava iz 1990. godine. U vreme kada je važeći Ustav donesen, Srbija je bila članica federacije i čl. 72 je imao za cilj da razgraniči nadležnost Srbije kao članice federacije od nadležnosti savezne države. Čemu danas služi čl. 97? Čemu služi nabranjanje nadležnosti jedne samostalne i nezavisne države u Ustavu? Ova odredba bi danas imala smisla samo da posluži kao razgraničenje između državnog i autonomnog prava, odnosno kao određivanje isključive nadležnosti države u odnosu na nedržavne subjekte. Ali, ona nije tako formulisana, već u sebi nosi nasleđe razgraničenja prema nekoj široj zajednici.

Drugu grupu razloga za referendumsko NE treba tražiti u meritumu, tj. u samom tekstu Predloga ustava. U tom pogledu, sve teze vlasti iznošene u poslednjih nekoliko dana, mogu se svesti na jednu: Predlog novog Ustava je bolji od Miloševićevog Ustava iz 1990. godine.

Braniti Miloševićev Ustav od bilo kog drugog ustavnog teksta – kakva misija i kakav izazov! Ali, ne mislim biti misionarka, niti ću se ovom izazovu odazvati. Jer, stvar nije crno-bela kakvom je vlast želi predstaviti. Najpre je potrebno utvrditi koji su sve izvori ustavnog prava na snazi u Srbiji u ovom trenutku, dakle pre

nego što bude usvojen novi ustav. Na osnovu čl. 60 st. 4 i 5 Ustavne povelje bivše državne zajednice Srbija i Crna Gora, Srbija je sukcesor (naslednica) međunarodnih dokumenata, naročito Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN, kao i naslednica međunarodnopravnog subjektiviteta bivše državne zajednice. To znači, pored ostalog nasleđa, da je Srbija naslednica bivše države u Savetu Evrope. Jedna od „ulaznica“ za Savet Evrope bila je Povelja o ljudskim i manjinskim pravima državne zajednice, koju je Srbija po mom najdubljem uverenju nasledila iz pravnog poretku državne zajednice i koja je danas vezuje kao pravni akt. Svesna sam da vlast Srbije o ovom pitanju ima drugačiji stav, ali mi je poznato da joj savest nije baš mirna, jer je pokušavala da pronađe način kako da eliminiše ovu Povelju iz pravnog poretku Srbije. Način na koji su uređena ljudska prava u ovoj Povelji je bolji od redakcije ljudskih prava u Predlogu novog ustava (iako je deo o ljudskim pravima ponajmanje zahvaćen nedostacima u odnosu na druge delove). Pored toga, Povelja je bila legitimacija za ulazak u prvu evropsku integraciju posle pogubnih godina Miloševićeve vlasti. Ako prihvatimo stav da je izvor ustavnog prava u Srbiji danas ne samo *Ustav Srbije* iz 1990. godine, nego i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima, onda je pravna situacija građana Srbije danas povoljnija nego što će biti ako se na referendumu potvrdi nedavno usvojeni Predlog ustava. Podvlačim da u ovom stavu (da Povelja važi i dalje) nisam usamljena: pored još nekih kolega teoretičara, uz taj stav je pristao i jedan funkcioner vladajuće stranke rekavši da je Srbija isto što i državna zajednica, samo bez Crne Gore, što se može označiti kao teorija totalne sukcesije.

### Površni pristup i nepromišljena rešenja

Ma kako bilo rizično i po autora nezahvalno meriti – normativno i po pravnim posledicama – kvalitete i mane sadašnjih i budućih ustavnih rešenja, svesno ulazim u taj rizik:

– prema Povelji, međunarodno pravo ima primat u odnosu na unutrašnje; značaj ovakvog ustavnog rešenja leži u otvorenosti prema međunarodnim integracijama i u spremnosti da se prihvate pravila igre tih integracija; po čl. 16. st. 2 predloga Ustava – potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu sa ustavom; posledica ovakvog rešenja je sledeća: ako Srbija potpiše sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU (a to jeste potpisivanje međunarodnog ugovora), moraće istovremeno prihvatići pravila koja iz toga slede, a mnoga od njih nisu u skladu ni sa našim postojećim ni sa našim budućim ustavom; hoće li tada naš Ustavni sud staviti van snage sporazum o stabilizaciji i pridruživanju?

– Ustav iz 1990. je utvrdio stalnost sudske funkcije; stalnost ove funkcije smatra se moćnom garantijom nezavisnosti sudske funkcije; u čl. 146. st. 2 Predloga novog

ustava od ovoga se odstupa, pa se predviđa da se onaj ko se prvi put bira za sudiju, bira na vreme od tri godine; ustavotvorci bi mogli primetiti da se na ovakva rešenja nailazi u uporednom pravu Evrope, naročito u državama koje su neposredno izišle iz perioda tranzicije; to je istina, ali takve, privremene sudije u tim državama obično imenuje pravosudni ili sudski savet, dok je u Predlogu (čl. 147 st. 1 i 2) predviđeno da ovaj prvi i (po Predlogu novog ustava) ključni izbor vrši jedno imanentno političko telo kakvo je Narodna skupština, uz uobičajene političke igre i trgovinu;

- pravni položaj predsednika republike je nejasan i kreće se između položaja predsednika u državi jakih (kancelarskih) vlada i neke vrste polupredsedničkog položaja; sa jedne strane, biraju ga građani, što treba da mu da relativno snažan politički položaj, dok ga sa druge strane, suprotno uobičajenim pravilima, ne smenjuje onaj ko ga bira, već ima da ga smenjuje (omnipotentna) Narodna skupština;

- „svetost“ poslaničkog imuniteta, ta neopravdana mera pravne neodgovornosti ovdašnjih poslanika, bila je protivustavno hipertrofirana i na osnovu Ustava iz 1990. godine; ovaj Ustav daje mogućnost da Skupština potvrdi imunitet poslanika koji se nije sam na njega pozvao, ali tu postavlja iznesne uslove: „Narodna skupština može odlučiti da se primeni imunitet prema narodnom poslaniku i ako se sam na njega nije pozvao, kad je to potrebno radi vršenja njegove funkcije.“; Predlog novog Ustava, međutim ničim ne ograničava Skupštinu da uspostavi imunitet poslanika koji se sam na taj imunitet nije pozvao (up. čl. 103 st. 6) i time neopravdano proširuje obim pravne neodgovornosti ionako neodgovornih poslanika;

I tako dalje, a tekst Predloga obećava još mnogo kad se detaljnije analizira.

Rekla bih da je pogoršanje u odnosu na sadašnje stanje stvari i to da tekst Predloga odaje utisak površnog pristupa, nepromišljenih rešenja, pa i protivrečnosti koje lako može uočiti i onaj ko nije pravnik, kao i potrebe da se „otalja“ posao, više nego da se ozbiljno razmotri osnovna konstitucija Srbije kao države u XXI veku.

Čak i među rešenjima koja su dobra, ima redakcijskih nedostataka koji umanjuju vrednost same ideje. Evo nekoliko primera:

- Jedna od značajnih novina Predloga koje valja pozdraviti jeste uvođenje ustavne žalbe za zaštitu ljudskih prava (čl. 170). Ali, i u ovoj tački ustavopisci su bili brzopleti: iako je uvedena ustavna žalba, u čl. 167 koji nabraja nadležnosti Ustavnog suda nigde nema izričito pomenute nadležnosti za ustavnu žalbu, pa ostaje ili da nagađamo ko je za nju nadležan, ili da žalimo što Predlog nije bio na javnoj raspravi u kojoj bi se moglo ukazati na ovaj propust. Takođe, objektivni uslovi za ustavnu žalbu (ono zbog čega se žalba može podneti) su uređeni u Predlogu, ali subjektivni uslovi (ko je može podneti), nisu. Zašto?

- Vredi pohvaliti i zabranu iz čl. 143 st. 3 Predloga („Ne mogu se osnivati

privremeni, preki ili vanredni sudovi"). Ova zabrana kao da je prenesena iz Saveznog ustava Švajcarske. Ali tamo odredba počinje time da svako ima pravo na prirodnog (slučajnog i nezavisnog) sudiju, a to pravo u Predlogu novog ustava nažalost nije ustanovljeno (u čl. 32 ustanovljeno je pravo na pravično suđenje, ali ne i pravo na prirodnog sudiju). Takođe, zabrana osnivanja vanrednih sudova u Švajcarskoj je propraćena navođenjem izuzetka da se trgovačke i druge povremene arbitraže ne smatraju vanrednim sudovima. Kod nas je to izostalo. Da li se pojmom „privremeni sudovi“ derogira arbitraža – ostaje da se vidi. Da je tekst bio na javnoj diskusiji, videlo bi se već danas.

I tako dalje....

„Ne“ referendumu ili „ne“ na referendumu, dakle, nije potrebno samo zato da bismo vlasti jasno poručili da nismo podanici, već građani koji se moraju pitati, iz čije suverenosti vlast izvodi (ili ne izvodi) sopstveni legitimitet, već i zato što nema dovoljno normativnih garantija da će novi ustav poboljšati položaj građanina i povećati šanse za približavanje Evropskoj uniji, dok na položaj Kosova i Metohije neće uticati baš nikako. Referendum bez prethodne rasprave o javno izrađenom ustavu daje pravo samo na izbor: uzmi sve ili odbij sve. Pa onda, ko je tu „ekstremista“ – oni koji su utvrdili Predlog novog ustava (tj. vlast i vrhovi svih parlamentarnih političkih stranaka) ili građani koji imaju pravo da znaju, raspravljaju i predlažu?

(Objavljeno u listu *Danas*, 3, 4 i 5. oktobar, 2006.)



Zoran Ivošević,  
Pravni fakultet Univerziteta UNION

## NOVI USTAV, NA PRVI POGLED

### Više vrlina nego mana

Ustav je najviši normativni akt jedne zemlje. Zato se i donosi da što duže traje. Ali, ne večno. Srbiji je, međutim, septembra 1990. Milošević nametnuo "večni ustav". Zato ga nije mogla uskladiti ni sa Ustavom SFRJ, ni sa Ustavom SRJ, ni sa Ustavnom poveljom SCG. Iako je nadživeo stvoritelja, taj Ustav ipak nije odoleo vremenu, pa mu, evo, odbrojavamo poslednje dane.

Novi Ustav je izglasan na posebnoj sednici Narodne skupštine 30. septembra 2006. godine. Ostaje da ga građani 28. i 29. oktobra referendumski prihvate, pa da bude proglašen i objavljen. Njegovo izglasavanje u Narodnoj skupštini, zbog dvotrećinske većine potrebne za odluku, bilo je pravo čudo. Privučene preambulom o Kosovu i Metohiji kao sastavnom delu Srbije, parlamentarne stranke su konsensusom iskazale političku volju da postojeći Ustav zamene novim. Pošto čuda traju kratko, dobro je što je politički konsensus, dok je još bio vruć, preobražen u parlamentarnu odluku o usvajanju Predloga ustava. Da do ove munjevite odluke nije došlo, postignuti konsensus bi se, u "balkanskoj krčmi", lako mogao razvrgnuti, što bi onemoćalom važećem ustavu produžilo život. Ali, parlamentarnoj odluci, zbog žurbe, nije predhodila javna rasprava. Ta okolnost utiče na legitimitet novog ustava, ali ga ne anulira, jer je javna rasprava povodom raznih neoficijelnih projekata novog ustava vođena. Zbog one krčme ipak je bolje da dobijemo novi ustav bez javne rasprave, nego javnu raspravu bez novog ustava. To je manje zlo od zla koje preti – da Srbija ostane u vlasti Ustava u sukobu sa vremenom. A ako je tako, red je da se suočimo vrlinama i manama ustava, koji očekuje referendumsku podršku.

Vrline su što novi Ustav: definiše Srbiju kao državu zasnovanu na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, kao i pripadnosti evropskim principima i vrednostima; organizuje državu na principima podele vlasti, jedinstvene teritorije i nepovredivih granica, regionalizacije i decentralizacije, odvojenosti crkve i države, zaštite nacionalnih manjina i dijaspore i međunarodnog prava; utvrđuje i razrađuje ljudska i manjinska prava i slobode; jamči privatnu, zadružnu, državnu, pokrajinsku, gradsku i opštinsku svojinu, a društvenu svojinu privatizacijom preobražava u privatnu; proklamuje sloboden promet gradskog građevinskog zemljišta u privatnoj svojini; uspostavlja ekonomsko uređenje zasnovano na slobodnom tržištu i preduzetništvu, samostalnosti i jednakosti privrednih subjekata, slobodnoj konkurenciji, suzbijanju monopola i dominacije, jednakom položaju domaćih i stranih lica na tržištu, zaštiti potrošača kao i ispunjavanju poreskih i drugih obaveza, kojima se finansiraju budžetski rashodi; utvrđuje nadležnosti Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave; uređuje položaj i delokrug Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, državne uprave, vojske, sudova i javnih tužilaštava; ustanavljava Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Državnu revizorsku instituciju i Zaštitnika građana; proširuje nadležnost Ustavnog suda na ispitivanje usklađenosti potvrđenih međunarodnih ugovora a Ustavom, ocenu ustavnosti zakona pre njegovog stupanja na snagu, odlučivanje o ustavnim žalbama i žalbama protiv akata o prestanku sudske dužnosti; jamči autonomiju univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova; otvara mogućnost za potpuniju regionalizaciju i decentralizaciju Srbije; opredeljuje fisionomiju pokrajinske

autonomije i lokalne samouprave; ustanovljava garancije za ostvarivanje osnovnih ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

Mane su što novi ustav: detaljiše pri uređivanju pritvora, prava okriviljenog i pravnu sigurnost u kaznenom pravu; omogućuje da narodni poslanik neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci; određuje da predsednika Republike biraju građani, a razrešavaju narodni poslanici; nosiocima sudske i javnotužilačke funkcije priznaje imunitet slabijeg kapaciteta od onog koji imaju nosioci ostalih javnih funkcija; nema poseban član o Vrhovnom kasacionom суду i njegovoj nadležnosti; utvrđivanje razloga za prestanak sudske funkcije spušta sa nivoa ustava na nivo zakona; izbor članova Visokog saveta sudstva poverava Narodnoj skupštini umesto Opštoj sednici najvišeg suda; jača uticaj izvršne vlasti na vršenje javnotužilačke funkcije; pokrajinsku autonomnost ne uređuje celovitije i principijelij; nema jasan stav prema svojinskoj restituciji i njenoj zaštiti.

Ove vrline i mane uočio sam u prvom čitanju teksta novog ustava. Ali, i one su dovoljne da ga referendumski podržim. Novi ustav je bolji od važećeg, a mana se može oslobođiti, jer ima još jedan kvalitet: razumnu proceduru menjanja, koja mu daje svojstvo fleksibilnosti.

Odluku o pokretanju postupka za promenu ustava donosi Narodna skupština dvotrećinskom većinom ukupnog broja narodnih poslanika, predsednika Republike, Vlade i najmanje 150.000 birača. Ista većina potrebna je za odluku Narodne skupštine o usvajanju akta o promeni ustava. Po njenom podnošenju, Narodna skupština može, ali i ne mora, da akt o promeni ustava stavi na referendum. Referendum je, međutim, obavezan kada se promena ustava odnosi na: preambulu, načela ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašenje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava i sloboda za vreme ovih stanja, postupak za promenu ustava. Rok za održavanje referendumu je 60 dana od dana usvajanja akta o promeni ustava, a uzima se da je uspeo ako taj akt potvrdi većina izašlih birača. Promena ustava stupa na snagu kad je Narodna skupština, posle izglasavanja (ako nije bilo referendumu) ili potvrđivanja (ako je bilo referendumu), proglaši.

Pošto je novi ustav bolji od važećeg i pošto se, za razliku od važećeg, ne opire promenama, valja mu pružiti podršku, kako bi Srbija mogla da uspostavi poredak zasnovan na evropskim principima i vrednostima i kako bi taj poredak, daljim promenama ustava, mogla da unapređuje u skladu sa potrebama građana i zahtevima vremena.

*(Objavljen u listu Danas, 12.oktobar, 2006.)*



Milić Milovanović  
Ekonomski fakultet, Beograd

## PRAVILA IGRE ILI SPISAK ZELJA

Rasprave oko novog Ustava uglavnom se vode povodom uključivanja Kosova u Preambulu, dok se o pravima pojedinca gotovo i ne govori. Novi Ustav nabraja sva moguća prava, bez obzira da li ih naša zemlja može priuštiti, kao što je na primer pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na obaveštenost, ili pravo na rad «u skladu sa zakonom» i pravo na «slobodan izbor rada». Zbog toga Ustav više liči na partijski programski dokument, a manje na kodifikaciju pravila igre o čijem se poštovanju staraju nezavisni sudovi.

Važno je primetiti da klasična ljudska prava, koja su definisana još u srednjem veku i za koja s pravom očekujemo da danas budu ispunjena, kao što su recimo ljudsko dostojanstvo, sloboda misli, nepovredivost stana, ili pravično suđenje, nisu zagarantovana Ustavom, budući da imovinska prava i sloboda ugovaranja nisu obezbeđeni. U sedamnaestom i osamnaestom veku je pravo na imovinu stavljano u prvi plan jer se pod tim podrazumevalo i pravo na raspolaganje sopstvenim životom, što za svakog pojedinca ima najvišu vrednost. Kasnije su pravo na život i raspolaganje stvarima razdvojeni, ali i dalje nas i teorija i praksa uče da individualna prava i slobode predstavljaju pravu himeru bez ostvarenja dva fundamentalna prava – privatnog vlasništva i slobodnog ugovaranja. Ukoliko pojedinci nisu ekonomski nezavisni, oni lako postaju plen moćne države. Na primer, država može od jednog da uzme imovinu koju zatim dodeljuje drugom, ili može retroaktivno menjati pravila igre čime poništava već sklopljene ugovore. U oba slučaja egzistencija pojedinca je ugrožena, a sa njom i njegova lična sloboda. On će u pravom smislu biti podanik države, a ne slobodan građanin koji upravlja svojim životom.

Prema predloženom Ustavu pravo svojine se može oduzeti zakonom, međutim pojedincu se ne dopušta mogućnost da sudskim putem ospori postojanje «javnog interesa» u konkretnom slučaju, a sloboda ugovaranja se tek posredno može naslutiti u pojedinim odredbama Ustava. Svojinska prava se detaljnije utvrđuju u delu koji je posvećen ekonomskom sistemu i to je po tradiciji naših posleratnih ustava najslabije napisan deo. On ima svega četrnaest članova koji sadrže dosta ponavljanja i praznih reči. Na primer, tri puta je data garancija ravнопрavnosti svim oblicima svojine, uključujući i državnu. Pri tome se zaboravlja da državi ustavne garancije nisu potrebne budući da ona raspolaže monopolom na primenu sile, već da je predmet ustavnih odredbi zaštita privatne svojine.

Osnovna ekonomski načela Ustava ističu da «uređenje...počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine». Ova nespretna formulacija postaje gotovo komična kada se uporedi sa kratkim i jasnim odredbama ustava kraljevine Jugoslavije ili SHS, gde možemo naći: «Svojina je zajemčena» i «Sloboda rada i ugovaranja u privrednim odnosima priznaje se, u koliko se ne protivi društvenim interesima». Negdašnjim ustavopiscima je bilo jasno da te dve stvari čine srž tržišne privrede, čijim obezbeđenjem se postiže sve ono što predlog Ustava nabraja. Jer, teško je zamisliti tržišnu privredu bez slobodnog preduzetništva, ili slobodno preduzetništvo bez samostalnih subjekata, ili samostalne subjekte bez slobode preduzetništva i bez tržišne privrede itd.

No, ukoliko je Ustav već sve to pobrojao, postavlja se pitanje čemu služi odredba, dva člana niže, po kojoj su «zabranjeni svi akti kojima se, suprotno zakonu, ograničava slobodna konkurenca, stvaranjem i zloupotrebo monopolskog ili dominantnog položaja». Ako je aktom na nekom tržištu uspostavljen monopol, tada tržište nije ni otvoreno ni slobodno, te je ovaj član puko ponavljanje već rečenog. Pored toga, član nema mnogo smisla jer se poštovanje zakona u vladavini prava podrazumeva (Član 3.), te Ustav ne treba u svakom članu ponovo da nalaže poštovanje zakona («zabranjuju se akti suprotni zakonu»).

Ovaj deo Ustava, pored toga, karakteriše i čitava zbrka pojmove i bizarnih stavova. Govori se o prirodnim bogatstvima, o dobrima u opštoj upotrebi i dobrima od opšteg interesa kao o različitim stvarima, a da se ne daje njihova definicija. Saznajemo da se država stara o «održivom regionalnom razvoju», ali i da država «štiti potrošače» i da zabranjuje «nečasne radnje na tržištu». Šta su nečasne radnje i kako će biti zabranjene, a šta održiv regionalni razvoj, ostaje nam samo da nagađamo.

Navodi se kao vrlina ovog Ustava da je bolji od postojećeg i da će se lako menjati u buduće. To je verovatno tačno, ali još nije dovoljno da se za njega i glasa. Dobro odmeren ustav predstavlja garanciju stabilnosti političkog i ekonomskog sistema i zato ne treba da bude lako promenljiv. A dobar ustav je onaj koji efikasno ograničava vlast i koji pruža dovoljno garancija za prava pojedinca.

(Verzija ovog teksta objavljena je u Politici, 23. oktobar 2006.)



Desimir Tošić, publicista  
Beograd

## USTAVNOPRAVNA ISTORIJA, PRAVNA ORIGINALNOST I PRAVNA SVEST

Za vreme od neka dva veka, naša ustavopravna istorija je bogata ali ne presrećna. Mi smo se relativno brzo modernizovali, što bi rekla Latinka Perović, još od sredine XIX veka, ali nismo postali moderno evropsko društvo. Danas, društvena svest je nešto što se golim okom može sagledati kao stagnacija posle Petog oktobra. Realno gledano, kako je nedavno na ovom mestu objašnjavao profesor Dragoljub Mićunović, Peti oktobar "nije imao program revolucionarnog menjanja poretka". I moglo bi se ići dalje: Srbija je, na nesreću, posle izbora od 2003. poslala u parlament većinsku stranku koja je izričito i agresivno - i da dodam, vulgarno - bila i ostala protivnik Petog oktobra. Bila bi naša prva primedba: svi koji se žestoko ljute na sadašnji izglasani Ustav i referendum, treba da se obrate ne vladajućim i nevladajućim strankama nego Srbiji, pa i Vojvodini, tamošnjim biračima, koji su dali većinu ekstremnim snagama, čak i u našoj Atini, Novom Sadu.

Teško je to reći u vremenu opšteg nacionalnog samohvalisanja, ali mora se reći da je naša ustavopravna istorija sve drugo nego manifestacija naše pravne originalnosti i pravne masovne svesti. Svi naši ustavi uvek su nekakvi prepisi tuđih ustava, čak kad su kao pojava bili originalni: čuveni Ustavni odbor pod predsedništvom kralja Milana 1888. godine. Po sadržini verovatno je najoriginalniji Ustavni zakon od 1953., koji je prosto precrtao sovjetski model iz 1946., ali je ustav od 1963. postupio na sličan način na koji je zbrisana ustava od 1946. godine. Od godine 1971. počeli su da džikljaju ustavni amandmani kao poricanje ustava od 1963. i uvod za novi, čuveni ustav od 1974. godine. Naše je mišljenje uvek bilo da je taj Ustav bio čudovište ne toliko zbog toga što je na neki način implicite pripremao rasturanje zajednice, nego po svom "najdrvenijem" pravnom jeziku koji je postojao i kod nas i u svim drugim komunističkim zemljama, izuzev u SSSR 1936. Treba pročitati jedan jedini paragraf, 281, koji je štampan na četiri strane, pa odmah shvatiti da je Ustav od 1974. bio "umetničko delo ne samo rastura, nego i konfuzije i protivurečnosti".

Ne može se objektivno pobeći od činjenice da su Miloševićevi ustavi od 1990. pa nadalje bili, bar delimično, napredak u odnosu na jednopartijsku državu Saveza komunista. Međutim, ustavni propisi vrede onoliko koliko društvene snage odgovaraju u procesu izgradnje države. Formalnopravno, Miloševićeva Srbija i Jugoslavija nisu bile jednopartijske države, ali stvarnost je protivurečila, jer se srpsko društvo teško oslobođalo jednopartijske psihologije. Recimo, član 42 Ustava SR

Jugoslavije propisuje da je "zabranjeno osnivanje tajnih organizacija i paravojski", ali u svakodnevnom životu Srbija je, pod rukovodstvom ove i ovakve "Jugoslavije", bez prestanka, "privatno", slala paravojne jedinice na teritoriju Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Ako idemo dalje, ili se vraćamo na ustav Republike Srbije od 1990, onda ćemo videti da je Miloševićev ustav u izvesnim propisima bio napredniji nego sadašnji: "Republika Srbija je demokratska država svih građana", "na vladavini prava i na socijalnoj pravdi". Utvrđuje se takođe i teritorijalna autonomija Vojvodine i Kosova, mada znamo kako se autonomija Kosova završila. Tako je sa mnogim Miloševićevim ustavnim i zakonskim propisima: mi smo još uvek, bar delimično, "policijska" zemlja u kojoj se još uvek - i posle Petog oktobra - pisma za inostranstvo predaju otvorena na pošti, još uvek smo zemlja u kojoj se redovno predaju lične karte na recepciji... Da ne pominjemo tajnovitost naših vojnih ustanova!

Pojava novog ustava ove godine izazvala je, s pravom, tipičnu buru u našem javnom mnjenju. Legitimno je što je najznačajniji otpor nastao na pitanju javne rasprave o novom ustavu. Međutim, ova obaveza, s jedne strane, nije predviđena u Miloševićevom ustavu, a s druge strane - bilo je nešto neprimećene rasprave o ustavnim nacrtima ustava političkih stranaka, pojedinih instituta i centara. Da pomenemo samo "Predloge za novi ustav Srbije", objavljene u redakciji beogradske kancelarije "Friedrich Ebert Stiftung" godine 2004. Tu su bili objavljeni nacrti nekih nevladinih organizacija i ličnosti (Beogradski centar za ljudska prava, Forum Juris, lični predlog profesora Pavla Nikolića, grupa liberala, Ustavna komisija Narodne skupštine Srbije), kao i nekih političkih stranaka (Demokratske, Demokratske stranke Srbije i grupe G17 plus). Knjiga ima 396 strana. Posle ovih obaveštenja, čini mi se da kritika protiv tajnovitosti i ne-učestovanja u razmatranju nacrta ustava nema svoju težinu, bez obzira na dobromernost onih koji su to pitanje pokretali, a najubedljiviji je bio u argumentisanju profesor Momčilo Grubač.

Međutim, kritike nisu uperene samo protiv "tajnovitosti", nego i u pogledu sadržine ustava od 2006. godine. U tom pogledu verovatno je najlucidnija kritika Vladimira Gligorova u beogradskom Ekonomistu sredinom oktobra. S pravom Gligorov ukazuje na besmislenost preambule ustava koja se odnosi na Kosovo. Kako može preambula da "ne daje" Kosovo Albancima, kad je Kosovo već dato međunarodnoj zajednici i Albancima? Srbija ima neka prava da štiti svoje saslemenike, i to više iz moralnih razloga nego zbog formalnopopravnih propisa. Ova besmislica s preambulom još je teže, i još besmislenije, i lažno, ne samo farsično, podržana od vrha sadašnje vlasti u Srbiji. Rečeno je da je Kosovo uvek bilo u Srbiji i Srbi uvek na Kosovu, da se Srbi rađaju i umiru s Kosovom u mislima... Istoriski, Kosovo je i u Srednjem i u Novom veku bilo sa Srbijom u manjem delu vremena. U Srednjem veku jedva stoleće

i po, a u Novom veku - ni jedno stoleće!

Zašto su našim vlastima bile potrebne ove lagarije i besmislice? I koga imaju nameru da ubede odbranom "prava na Kosovu"? Kakvog prava, kad ne vrše nikakve pravne radnje već sedam godina? Preamble je u svakom slučaju dokaz politikantstva vlade koja želi da iskoristi nacionalistički populizam. Zaboravlja se, naravno, da je i Milošević imao Kosovo u svom ustavu, pa ga je bez brige 1999. predao jednim ugovorom sa vojnom silom NATO-a. Nemamo utisak da će to Kosovo sada biti "oslobodjeno" od strane sadašnje Vojske Srbije?

### Korak napred, uz sve zamerke

Vanredni profesor istorije na Univerzitetu Notingam (Velika Britanija) dr Dejan Čukić u izjavi za BBC skreće pažnju da "javne rasprave... nisu uvek nužan korak u donošenju ustava". Moglo bi se ići dalje i reći da već sadašnja rasprava posle objavljinjanja Ustava pokazuje da u našem društvu nema još spremnosti ni tehnike za rasprave o ma kom ozbilnjijem pitanju, pa ni o pitanju ustava. Dr Čukić ukazuje i na još jednu značajnu činjenicu: da su savremeni ustavi malih država dosta nacionalistički, kao što kazuju primeri Irske i Hrvatske. Miloševićev ustav nije bio nacionalistički, iako je bio antijugoslovenski po članu 135; ako odluke, i verovatno i propisi savezne države (Jugoslavija je još postojala kao savezno-konfederalistička država) "ugrožavaju" interes Republike Srbije, republički organi Srbije donose akta u cilju "zaštite interesa Republike Srbije"...

Vodila se izvesna rasprava, takođe u vezi jedne od izuzetno značajnijih propisa ustava, a to je položaj narodnih poslanika: da li poslanički mandati pripadaju građanima ili pripadaju političkim strankama? Ono što je devedesetih godina bilo svetogrđe, da su narodni poslanici izvesnih ekstremnih stranaka potpisivali "blanko-izjave" koje su davale mogućnosti strankama da smenuju svoje narodne poslanike kao soberice, taj stav je ovde, 2006, ozakonjen. Protiv takvog stava dugu kritiku je dao sadašnji narodni poslanik Slobodan Vučković. Naši ustavotvorci su zaboravili jednu činjenicu: poslanike ne biraju samo članovi jedne stranke nego i, u ogromnoj većini, građani. Vučković pita u svojoj raspravi da li želimo "narodnu skupštinu" ili skupštinu predstavnika stranaka? (Broj članova stranaka i na Zapadu ne iznosi više od nekoliko postotaka glasova za jednu stranku...)

Predsednik Tadić izričito ukazuje na "nedovoljno jasno definisane supremacije međunarodnog nad nacionalnim pravom", ali ne zaboravlja, kao što ni mi ne treba da zaboravimo, da je ovaj ustav jadni kompromis između stranaka vrlo različitog porekla i različitog idejnog stava. Bolji se kompromis možda nije mogao načiniti!

Ima i kritika koje nisu legitimne. To se posebno odnosi na problem autonomije

Vojvodine. Mnogi u Vojvodini i van Vojvodine nezadovoljni su stepenom nadležnosti vojvođanske autonomije. Predsednik Srbije je izjavio "da se sadržina Predloga Ustava ne poklapa u svemu sa vizijom Vojvodine koju sam ja, stranka koju predvodom i naši politički prijatelji imali", ali od tog stava pa do onih nesrećnih ljudi koji javno izjavljuju da treba da im se "vrati" autonomija iz 1974. - razlika je ogromna i suštinska. Najpre, ko je to "dao" Vojvodini ona "prava" iz 1974? I kome? Ko je u Vojvodini kao značajna politička snaga takva prava ikada tražio? Čini se da će pre vaskrsnuti Josip Broz i Edvard Kardelj nego što će Vojvodina "dobiti" položaj iz ustava iz 1974, koji je pokopan za sva vremena i to iz više razloga. Na kraju, koji je to postotak stanovništva Vojvodine koji se poziva na ustav iz 1974?

Međutim, ako se uzmu u obzir mišljenja koja polaze od izvesnih, ne svih, pozitivnih propisa u novom ustavu, videće se da su i odobravanja ovog ustava takođe legitimna. Da počnemo sa Borisom Tadićem: ovaj ustav je otvoren za promene, podvučeni su "evropski principi i vrednosti", zagarantovana je izvesna "finansijska autonomija Vojvodine". Treba voditi računa da ima autonomija raznovrsnih stepena nadležnosti. Profesor Vukašin Pavlović ukazuje na pozitivnu odbranu ljudskih prava, kao i na definiciju prava svojine. Ekonomist Jurij Bajec ističe "rešenja koja olakšavaju evropske integracije". Božidar Đelić izričito podvlači da je ustav "kompatibilan sa našim ulaskom u Evropsku uniju".

Ukazao bih na još neka pozitivna mesta u novom Ustavu. Proglašena je laička država ("svetovna") u kojoj su država i crkva odvojene ustanove. To je u suprotnosti s novim zakonom o verskim zajednicama, i on mora biti menjan da bi odgovarao ustavu. Odbrana zemlje nije svedena na nacionalističko poimanje vojske, na "srpsku vojsku", nego je obeležena kao Vojska Srbije, dakle građanske države. Značajno je takođe da se načelno obezbeđuje ne samo finansijski položaj Vojvodine nego i svih decentralizovanih organa Srbije, opština i gradova. U Miloševićevom ustavu je izričito zabranjena predaja naših građana međunarodnim ustanovama; u ovom ustavu toga nema, pa je samim tim u ustavopravnom postupku obezbeđena puna saradnja s Haškim tribunalom. I na kraju, da pomenem, ono što mnogi podvlače: mogućnosti promene ovog ustava daleko su veće nego što je to bilo obezbeđeno Ustavom od 1990.

Dokle mogu da idu naše ostrašćenosti i malicioznosti vidi se po reakcijama dveju dama u našoj javnosti. Prva je optužila međunarodnu zajednicu "da podržava tihi puč i uvođenje diktature" i da "nije smela da dozvoli usvajanje ustava". Druga je izjavila da je ustav "radikalni i espesovski"...

Veliku zabunu stvara kampanja sadašnje vlade koja je ustav videla kao svoje delo, ne kao kompromis stranaka. Ne ulazeći u opšti problem sadašnje nelegitimne vlasti

(Vlada bez većine u Skupštini), treba da vodimo računa da je, na žalost, ovaj ustav ne rezultat "jedinstva" – kako tvrde naši politikanti – nego rezultat kompromisa. Dakle, prihvatomo jedan ustav (1) bez oduševljenja i sa jasnom i javnom namerom (2) da ga menjamo u prvoj mogućoj prilici. Dakle, tražimo i nalazimo jedno racionalno rešenje u položaju u kome se nalazimo. A taj položaj Srbije već duže, već više decenija, nije zavidan, odnosno to je položaj u kome gubimo toliko vremena i tekovina zarađenih žestokim borbama i žrtvama. Nacionalna politika bila nam je pogrešna ne od juče, ne od 6. oktobra, ne od ustava iz 1990, ne od 1945, i ne samo od 1918. godine! Dugo se ne snalazimo, izolovani smo od sveta, prokaženi od značajnijeg dela međunarodnog javnog mnjenja, i s pravom i bez prava, bombardovani smo usred mira kao nijedna evropska zemlja. Ne verujem da ćemo ovim ustavom početi neku izvanredno novu nacionalnu politiku. Ali, svako ko je iole objektivan priznaće da je ovaj ustav korak napred, mali korak, ali dovoljan da se učine i drugi koraci. Držeći se onoga što je dr Zoran Ivošević, nevezan stranačkim obzirima, jasno i kratko rekao u ovom listu: ovaj ustav ima više vrlina nego mana, odnosno "novi ustav je bolji od važećeg".

Prema tome, treba nešto da činimo što bi nam omogućilo da činimo dalje korake prema svojoj boljoj budućnosti.

*(Objavljen u listu Danas, 26. i 27. oktobar, 2006.)*



Ivan Ahel, inženjer  
ekspert za teoriju upravljanja sistemima

## SISTEMSKI POGLED NA USTAV SRBIJE

### Za vlast ili za narod

Ustav je osnovni zakon države, on definiše strukturu državne vlasti, oblik državnog uređenja, oblik podele vlasti, oblik političkog sistema i političkog režima. On mora jasno da predviđi kriterijume koji definišu vladavinu prava, socijalnu pravdu, načela građanske demokratije, sva osnovna pitanja vezana za ljudska i manjinska prava, garancije u vezi slobode misli, savesti, uverenja i veroispovesti, kao i prihvatanje finaliteta EU (njegove ciljeve i vrednosti). Ustav mora da definiše principe ekonomskog uređenja, tržišta, slobodnog preduzetništva, pitanje svojine, kao i mnoga druga pitanja koja su bitna za život građana. Ustav je stožer oko koga se

formira sistem povezanih zakona i propisa preko kojih se regulišu sva osnovna pitanja života države i društva; on je i projekat koji pokazuje željenu budućnost države i društva, kao i usklađenost njenih normi sa finalitetom međunarodne zajednice. Kvalitetan i ravnotežan ustav obezbeđuje državi pravni poredak, civilizacijsko življenje, opstanak i razvoj. Nekvalitetan i neravnotežan ustav vodi u državu u regres, često i katastrofu. Već šesnaest godina država Srbija nema kvalitetni ustavni stožer; zbog ustavnih nedostataka ona je postala nedovršena, nefunkcionalna, pravno neuređena u svemu podivljala država. Postojeći Ustav Srbije omogućio je Slobodanu Miloševiću neograničenu vlast, omogućio je političkim mešetarima, kriminalcima i ratnim bogatašima da bez ograničenja raspolazu državnom imovinom, svim resursima i svim ljudima Srbije, omogućio im je da razore pravni, privredni, ekonomski i socijalni sistem države. Ustav je ukinuo je ljudske slobode i manjinska prava građana, on nije rešio pitanje vlasništva i tržišta i ekonomskog poslovanja. On je ukinuo autonomije i izazvao rat na Kosovu, a novim vlastima omogućio je nastavak vladanja u uslovima bezdržavlja. Posledica nekvalitetnog ustava je katastrofa za sve. Srbiji je preko potreban novi Ustav, s tim da on bude zasnovan na civilizacijskim principima savremenog sveta. Za realizaciju ovog zadatka posebno se ističu dva pitanja: Da li je u konstelaciji postojećih političkih odnosa, moguće ostvariti ovaj zadatak? Kako radikalno menjati Ustav Srbije tako da on dobije civilizacijske atribute koji osiguravaju progres?

Odgovori na ova pitanja nisu jednostavni; oni zahtevaju dužu javnu debatu i saglasnost svih zainteresovanih strana. Postojeći Ustav Srbije dopušta samo manje promene. Za gradnju novog Ustava Srbije neophodno je formirati Ustavotvornu skupštinu i o njemu dugo javno raspravljati, a to vlasti ne čine. Aktuelne vlasti (u kojima dominiraju restaurirane stare autoritarne etnonacionalističke regresivne snage) ignoriraju ovaj zahtev. One, kroz predlog novog Ustava Srbije, zadržavaju sve suštinske elemente postojećeg Ustava, uz formalno «friziranje» samo nekih delova u vezi ljudskih prava, pitanja svojine i nekih drugih zahteva. Kosovu se dodeljuje «suštinska autonomija» bez saglasnosti albanske strane i Saveta bezbednosti UN. Vojvodini se ne vraćaju njena autonomna prava koja su joj pripadala po Ustavu iz 1974 godine. Potpuno se ignoriraju minimalni zahtevi vojvođanske Skupštine dati u okviru «Platforme» o političkoj i ekonomskoj autonomiji. Ovakvim postupanjem vlasti unutrašnji konflikti se sve više produbljuju, a stvara se i sukob sa međunarodnom zajednicom.

Proces formiranja Ustava Srbije može se posmatrati sa pravnog, političkog, socijalnog i sistemskog aspekta; svi oni nude različite mogućnosti rešavanja ovog problema. Sa stanovišta pravne nauke moguće je projektovati svaki oblik uređenja

državne zajednice, sa različitim nivoima političkih ograničenja vlasti, odnosno, sa različitim nivoima pravne, političke, ekonomske i socijalne efektivnosti; za takvo postupanje nema nikakvih zapreka. Presudnu ulogu ima politički aspekt problema; ako projektant ima političku moć da svoja rešenja realizuje u praksi (primer svih ustava Srbije i Jugoslavije) ona će se i ostvariti. Ostaje činjenica da su svi ovako oktrosani ustavi uvek stvarali neravnotežnu, nestabilnu, nepovezanu i nefunkcionalnu državu koja se urušavala kroz katastrofu. Projektanti Ustava žele da što duže zadrže vlast ne vodeći računa o ceni koji će za to platiti srpski narod. U ovim uslovima ugroženi i nezadovoljni delovi države nastojaće da se "izopštē" iz nepoželjnog državnog sistema Srbije, po cenu samožrtvovanja i opšte katastrofe. Tada će država Srbija izgubiti svojstvo sistema (organizovane celine); pod dejstvom entropije razvijaće se proces regresa koji će donositi stalnu disipaciju do ponovnog skoka Srbije u katastrofu. Posle mnogih stradanja ovu bi pouku trebao da upamti vlast i narod Srbije. da se iste greške više ne bi više ponavljale. Danas je nužno postaviti sledeća pitanja: Kakav je smisao ovakve gradnje novog Ustava Srbije ako se unapred zna da će sa njime svi imati štetu? Da li su ljudi svesni da gradnja neravnotežnog Ustava služi samo ljudima na vlasti da sačuvaju svoje političke pozicije i beneficije koje donosi vlast?

### Kakav je put do boljih rešenja

Sistemski prilaz Ustavu Srbije ima drugačiju filozofiju; on predstavlja pokušaj da se preko sistemskih metafora (detalji ovih koncepata se ne analiziraju) globalno sagledaju generalna pitanja vezana za: 1) oblik i strukturu državnog uređenja, oblik podele vlasti, oblik političkog sistema i političkog režima, ljudska prava i slobode kao i druga pitanja koja se tretiraju ustavom (pravni problemi koji se rešavaju kao zatvoreni sistemi preko mašinske metafore); 2) pitanja organizacije povratnih sprega preko kojih se održava stabilnost i funkcionalnost sistema (pravni problemi koji se rešavaju preko neurokibernetiske metafore); 3) pitanja homeostatske ravnoteže države kao otvorenog sistema sposobnog da opstane i napreduje (političko-socijalni problemi koji se rešavaju preko organske metafore); 4) pitanja kulturnih faktora preko kojih se realizuje integracija, harmonizacija, koherencija i proizvodna efektivnost sistema (problemni koji se rešavaju preko civilizacijskih standarda okruženja i sistemске metafore kulture) i 5) pitanja ravnotežne podele vlasti u uslovima pluralne demokratije, uz delovanje nevladinog sektora i građana u okviru slobodne javnosti (sociološko-politička pitanja koja se rešavaju preko metafore politike).

Odgovori na ova pitanja omogućavaju da se jasno definišu delovi države Srbije kao sistema, da se utvrde njihove osobine, da se preciziraju njihovi međusobni odnosi i definišu odnosi prema okruženju (međunarodnoj zajednici) i da se država kao

sistem učini funkcionalnom i efektivnom. Višedecenijska nesposobnost srpskih vlasti da sistemske sagledaju ove pokazatelje sprečava državu Srbiju da formira Ustav koji bi u praksi obezbedio stvaranje ravnotežne, koherentne, harmonične i funkcionalne zajednice.

Za realizaciju ovog cilja neophodno je da predstavnici svih involuiranih strana (a to nisu samo partije koje imaju svoje predstavnike u Skupštini Srbije) slobodno ispolje svoje intrese, da ih u procesu kompeticije i pregovaranja uravnoteže, primenjujući međunarodne kriterijume i da kroz ove procese ostvare dogovor o konceptu ravnotežne gradnje novog državnog uređenja. U pregovorima moraju da učestvuju predstavnici svih političkih partija, predstavnici autonomija, velikih i malih etničkih zajednica, predstavnici nevladinog sektora i svi građnani preko slobodne javnosti. Oni moraju da se dogovore kako žele da zajednički žive, u svakom selu, gradu, regionu, u svakoj autonomiji ili nekoj drugoj organizacionoj strukturi, uz poštovanje civilizacijskih standarda na kojima počiva EU. Da bi se zadovoljili ovi kriterijumi ustavno uređenje Srbije ne sme da bude nametnuto u Skupštini Srbije, a ni na referendumu. Da bi Srbija bila uspešna i napredna država, njeni delovi moraju da čine neprisilno povezanu harmoničnu celinu, koju spaja intres zajedničkog življenja i civilizacijski standardi. Zloupotreba nacionalnih mitova i vlasti onemogućava stvaranja konsenzusa, pa se problem rešava manipulacijom i silom.

Ustavne strukture svih Jugoslavija i svih Srbija nisu bile intresno ravnotežne, nisu imale snažne integrativne faktore (religijske, etničke, kulturne i civilizacijske), nisu građene u uslovima pluralne politike koja bi im obezbedila stabilnost, funkcionalnost, opstanak i napredak. Ideja jugoslovenstva nije bila dovolno moćan povezujući činilac, a primena sile centralnih autoritarnih vlasti (na saveznom i republičkom nivou) delovala je destruktivno i ubrzala procese disipacije. Danas se sa ovim pitanjima bavi mala grupa ekstremno nacionalistički i anticivilizacijski orijentisanih partijskih eksponenata iz redova vlasti i opozicije (DSS, DS i Radikali). Oni smatraju da nije potrebno kompleksno sistemsko sagledavanje svih problem vezanih za Ustav Srbije, da nije neophodno uravnoteženje intresa svih relevantnih involuiranih strana, da nije neophodno usklađivanje Ustava sa međunarodnim standardima i da je nesmisleno konsultovati građane o svim spornim pitanjima, jer su oni nepismeni. Oni tvrde da će novi Ustav Srbije svima doneti korist; od njihovog predloga boljeg rešenja nema, ko u to sumnjuje neprijatelj je države.

Izloženi problemi otvaraju mnoga egzistencijalno važna pitanja. Pre svega, postavlja se pitanje da li je pri gradnji Ustava Srbije nužno postupati nerazumno i osiono, uz korišćenje primitivnih ekstremno nacionalističkih političkih manipulacija, posebno kada tragično iskustvo prošlosti pokazuje da je takvo ponašanje uvek

donosilo regres? Da li postoje efikasni civilizacijski putevi za rešavanje ustavnih pitanja Srbije? Na ova pitanja treba da javno odgovore zdrave političke snage Srbije i njeni intelektualci. Isto tako, na ova pitanja treba da daju odgovore (sami sebi) i svi građani Srbije kada na referendumu budu odlučivali o predloženom Ustavu. Sistemska nauka tvrdi da primitivizam vlasti, politička manipulacija i osiono postupanje uvek vode u regres, a da ravnotežna i efektivna ustavna rešenja uvek postoje. Potrebno je ispoljiti razum, civilizacijsko ponašanje i političku volju da se do njih dođe.

*(Objavljeno u listu Danas, 17. i 18. oktobar 2006).*



Zoran Živković,  
bivši predsednik Vlade Srbije

## DEMOKRATIJA, LEGALIZAM I EVROPSKA BUDUĆNOST SRBIJE

### Kad se age dogovore, raja da čuti

Aktuelna srpska politička elita poslednje dve i po godine zaglupljuje, nipođaštava i vređa građane Srbije. Tomislav Nikolić, Ivica Dačić, Vojislav Koštunica i Boris Tadić, udruženim snagama, umesto ekonomskog napretka, socijalne stabilnosti i evropske budućnosti Srbije građanima nude afere, laži, jeftinu demagogiju i preskupu državu, a sve pod plaštom "visokog stepena političke odgovornosti". To svoje jedinstvo i efikasnost najbolje su pokazali usvajanjem predloga novog Ustava Srbije. Noćni dogovor navedene političke grupe je za manje od 48 sati, kršeći sva demokratska, parlamentarna i civilizacijska pravila, doveo do usvajanja Predloga ustava, o čemu građani Srbije, ali i poslanici, nisu imali priliku da kažu šta misle, a sve u maniru novonarodne poslovice Kad se age dogovore, raja ima da čuti, kuš birači do sledećih izbora!

Atuelna vlast građanima svakodnevno servira brojne afere. Knjaz Miloš, Mobtel, švedski vozovi, obezbeđenje "Lupus", satelit "Eros", Pancir, Nacionalna štedionica, Novosti, Kofer, dodela nacionalnih frekvencija... Nema kraja njihovoj inventivnosti. Posledice (ne)rada Koštuničine vlade i kohabitationih partnera jesu preko 130 afera (videti [www.milenijum.org](http://www.milenijum.org)), među kojima su i ubistva: vojnika u Topčideru, zaštićenih svedoka sa suđenja zemunskom klanu, pretnje sudijama Nati Mesarević i Marku Kljajeviću, sestri pokojnog premijera Zorana Đindića, pretnje, psovjanje novinara i fizički obračuni Ministra za kapitalne investicije.

Naravno, sve to ne čudi bilo koga u Srbiji. Šta drugo očekivati kada su u vrhu aktuelne vlasti bivši obijač trafika i inkvizitor, spaljivač knjiga i kriminalci hapšeni u akciji "Sablja". Umesto da budu kažnjeni, direktorskim i ministarskim foteljama nagrađeni su Mirini i Slobini ministri, prijatelji i poltroni. Samo pod ovom Vladom iz škola izbacuju Darvina, Legija može da postane književnik, a haški optuženici se kriju, beže i za to uredno primaju penzije, a njihovo se deci poklanjaju automobili i finansijska pomoć. Socijalistička partija Srbije je vraćena na vlast, a Srpska radikalna stranka piše ustav i uređuje odnose u parlamentu.

Mlađan Dinkić, ministar u "ostavci", svakodnevno nas ubeđuje da treba da budemo srećni jer će, kako on kaže, inflacija biti oko 9 odsto do kraja godine. Ali zato ne kaže da je inflacija u Srbiji u trenutku kad je on preuzeo ekonomsku politiku zemlje bila 7,4 odsto. Štaviše, u naredne dve godine inflacija ne samo što nije ostala na istom nivou ili bila manja, već je 2004. i 2005. drastično porasla - na preko 13 i 17 procenata. U isto vreme, u zemljama u regionu inflacija se svake godine smanjuje, a u pojedinim je u 2005, na primer Crnoj Gori, bila pet puta manja nego u isto vreme u Srbiji. To mu nije bilo dovoljno pa je smislio Nacionalni investicioni plan, poznatiji kao NIP, koji po svojim ciljevima, po svojoj strukturi i po načinu sproveđenja vraća Srbiju u doba Prve petoletke. To ne samo da je zloupotreba novca građana Srbije, već je jedinstven primer u Evropi da se troši toliki novac bez prethodno usvojene namene u budžetu. Nameće se zaključak da je NIP - najskuplja predizborna kampanja u istoriji Evrope.

Aktuelna vlast ne želi približavanje Srbije Evropskoj uniji! Iako svakodnevno ponavlja dobro poznate fraze o privrženosti Evropi i neophodnosti da Srbija krene putem evropskih integracija, vlast ne radi ništa da se to i ostvari. Prekidom pregovora o stabilizaciji i asocijaciji sa EU maja ove godine, zato što nije ostvarena puna saradnja sa Haškim tribunalom, vlast u Srbiji je jasno pokazala da je za nju proevropska verbalna demagogija dobra zamena za reforme. Jasno je da su visokopozicionirani funkcioneri vojne obaveštajne službe pružali, a verovatno i danas pružaju pomoć Ratku Mladiću da se krije. Za to su krivi oni koji su komandovali tom službom. Neophodno je da podsetim da su od 5. oktobra 2000. do 15. marta za tadasnju vojsku SCG bili odgovorni V. Košturnica i crnogorski ministri odbrane, a od tada do danas Boris Tadić, kao ministar i predsednik Srbije, uz ministre koji su obavljali tu dužnost. Takođe je svima, osim Rasimu Ljajiću, jasno da od marta 2004. i BIA ne čini ništa ozbiljno da se taj problem reši, što je direktna odgovornost aktuelnog direktora Agencije Rada Bulatovića i predsednika Vlade Srbije. Oni ne žele da izvrše svoje obaveze! Ovakav zaključak nije samo plod analize potpisnika ovog teksta, već za to postoji materijalni dokaz - neobjavljeni Izveštaj o radu vojnih bezbednosnih službi

koji je svojevremeno usvojen na sednici tadasnjeg Vrhovnog saveta odbrane. U tom izveštaju precizno je navedeno ko je i kako pomagao haškim optuženicima da se kriju. Na taj izveštaj odmah je primenjena omerta (mafijaški zakon čutanja), u Srbiji poznatija kao državna tajna.

Posledica je prekid pregovora sa EU. Zatvarajući vrata pred Evropom, vlast istovremeno jasno pokazuje da ne želi ni da njeni građani putuju u svet. Činjenica je da Koštunicina vlada predugo ignoriše tri bitne prepostavke koje bi Srbiju približile beloj šengenskoj listi. Još nije promenjen pasoš, koji mora da bude zaštićen od falsifikata i da sadrži biometrijske podatke, iako je oprema nabavljena još 2003. Istovremeno, zastalo se sa potpisivanjem Ugovora o readmisiji (od 2000. do 2003. potpisano 15 ugovora). Takođe, nije implementiran projekat Integrисane kontrole državne granice koji je uradilo Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova još davne 2001. godine. Ne mogu potpuno da isključim da je mogući razlog za ovu opstrukciju sprečavanje mogućnosti da građani izdu u svet, Evropu pre svega, i sami uvide da demokratija nije to što nudi Boris Tadić, da legalizam nije onakav kakvim ga Koštunica smatra i da tržišna ekonomija ne funkcioniše po principima koje je postavio Dinkić. Naravno, za ovakvu politiku opstrukcije sopstvenih građana aktuelna vlast ima potpunu podršku socijalista i radikala.

### Pitanje bez upitnika na kraju

Procedura donošenja i tekst novog ustava su uvreda građana Srbije. Istovremeno, to je savršena replika čuvene emisije nacionalnog javnog servisa. Ne mislim na Žikinu šarenicu, već na emisiju 48 sati svadba. Scenario je prepoznatljiv: noćno usaglašavanje teksta, bez javne rasprave, ali i bez skupštinske rasprave. Poslanici su zamoljeni da ne diskutuju! Ne bi ni mogli da diskutuju, jer su tekst nacrtan novog Ustava dobili 50 minuta ranije. Nisu ga procitali ni ministri, ni ovi fantomski (inostrani poslovi i odbrana), ni ovi sa lažnim ostavkama (G17 Plus). Verovatno ga je pročitao predsednik Parlamenta koji je, suočen sa značajem teksta, predložio da se na referendumu glasa 48 sati! Naravno, ako celu tu farsu pogledate iza kulisa lako dolazite do zaključka da je referendum o Ustavu deo predizborne kampanje koja obiluje demagoškim floskulama o Kosmetu, ljudskim i manjinskim pravima, o diskontinuitetu sa Miloševićevim Ustavom (kažu jedni), odnosno kontinuitetu sa njim (kažu drugi). Ustav je donet bez odgovarajuće procedure, a tekst ustava je loš, prepun deklarativnosti i utopizma. Preambulu ne možete da čitate ako istovremeno ne slušate gusle. Ali čak ni gusle vam neće pomoći da shvatite šta znači: da je KiM sastavni deo teritorije Srbije... da ima položaj suštinske autonomije... Šta znači sintagma "suštinska autonomija", politički i ustavnopravno? Ili član 63: Svako može

da odluči o rađanju dece?! Mnogo je jasnije značenje koje krije član 102: "Poslanik je slobodan da... stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci"... To je dokaz da poslanik nije ništa do prosta glasačka mašina.

Posebno želim da skrenem pažnju na član 203: "Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom i MOŽE odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu". To znači da se bez referenduma, samo odlukom poslanika, mogu promeniti sledeći delovi Ustava: Treći deo – Ekonomsko uređenje i javne finansije; Četvrti deo – Nadležnosti Republike Srbije; Šesti deo – Ustavni sud; Sedmi deo – Teritorijalno uređenje.

Glasanjem za potvrđivanje Ustava, građani uskraćuju sebi pravo da ikad više direktno odlučuju o navedenim delovima Ustava. Pošto poslanici slepo slušaju svoje vođe, o ekonomskom i teritorijalnom uređenju zemlje, njenim nadležnostima i Ustavnom суду će odlučivati Toma Nikolić, Ivica Dačić, Koštunica i Tadić. To znači da Skupština dvotrećinskom većinom može da ukine nadležnosti i finansijsku autonomiju pokrajini i lokalnim samoupravama, a da se građani Srbije i Vojvodine ne izjasne o tome na referendumu. Da je to moguće, dokaz je "ispoljeno političko jedinstvo u glasanju o predlogu novog Ustava".

Konačno, da bi farsa bila potpuna, na glasačkom listiću za izjašnjavanje građana 28. i 29. oktobra odštampana je i sledeća rečenica: "Da li ste za potvrđivanje novog Ustava Republike Srbije". Da, dobro ste pročitali, ova upitna rečenica nema na svom kraju upitnik ili znak pitanja. To nije posledica nepažnje, a nije ni štamparska greška. To je jasna namera. Postavljanje „referendumskog pitanja“ u formi konstatacije direktno pokazuje da vlasti ni ne žele iskren odgovor od građana, već samo slepu potvrdu već donete odluke. Da li je Srbija slepa? Naravno da nije! Zato mislim da treba izaći na referendum i zaokruživanjem drugog, negativnog odgovora, reći NE nipodaštavanju i vređanju građana.

*(Objavljeno u listu Danas, 23. i 24. oktobar 2006.)*



Vladimir Vuletić,  
Filozofski fakultet, Beograd

## VEĆINA, A NE SVI

Zamislimo da su sve stranke, i svi politički akteri s podjednakim entuzijazmom podržali predlog novog ustava. Ma koliko ova hipotetička situacija nekome izglađala idilično, malo je verovatno da bi ona doprinela kvalitetu političkog života. Izvesno je, međutim, da tako uniformnom društvu ustav gotovo ne bi ni bio potreban. Oni koji maštaju o takvoj situaciji maštaju zapravo o ukidanju političkog života.

Bez opozicije i bez razlika u mišljenju politički život nije moguć. Bez obzira kako shvatamo politiku ne možemo je zamisliti bez onih koji misle drugačije. Značaj opozicije možda se, paradoksalno, najbolje otkriva u pogledu onih koji najviše streme jednobraznosti. Za totalitarno shvatanje politike neprijatelj je centralna kategorija. Razlikovanje izmedju prijatelja i neprijatelja čini, prema toj zamisli, samu suštinu politike. Međutim, umesto da čuvaju i neguju svoje neprijatelje, zagovornici ovog pogleda ih brutalno uništavaju.

Novi ustav reklamira se, izmedju ostalog, i pre svega, kao izraz stremljenja demokratskog društva da raskrsti s takvom (samo)uništavajućom totalitarnom političkom prošlošću. Republika Srbija podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika ... Mnoge odredbe novog ustava, zaista, temeljnije regulišu zaštitu ljudskih, građanskih i manjinskih prava. No, kada bi se samo u postojećem ustavu tragalo za ostacima totalitarnog nasledja to ne bi bio velik posao. Mnogo manje nego u ustavu, ostaci totalitarnog duha se ogledaju u načinu razmišljanja o politici i političkoj praksi. Javno žigosanje neistomišljenika, odnosno onih koji se, u konkretnom slučaju zalažu za bojkot referendumu ili obrnuto, polemisanje s ljudima umesto s idejama, arbitriranje o ispravnosti političkog mišljenja na osnovu stepena njegove rasprostranjenosti i uskladjenosti sa stavom većine samo su neke od manifestacija političke kulture koja pogoduje razvoju, ako ne totalitarizma, ono autoritarizma koji se zaodenut u demokratsko i legalističko ruho, u krajnjoj liniji, ruga i duhu novog ustava.

Ovde se, naravno, ne radi o tome da li su «u pravu» oni koji podržavaju predlog novog ustava ili oni koji zagovaraju bojkot referendumu. Uostalom, racionalni argumenti su u drugom planu, što ne čudi, jer se glavni zgodici u kampanji pokušavaju postići na emotivnom planu, s naglaskom na resantiman. Reč je naprosto o tome da oba stava imaju pun legitimitet, što se, utisak je, u žaru referendumske utakmice ponekad zaboravlja. Već sama činjenica da je predlog za promenu ustava

morao biti usvojen s najmanje dvotrećinskom parlamentarnom većinom svedoči da se za njegovo izglasavanje zalažu stranke koje imaju većinsku podršku birača. Ta činjenica, međutim, ne svedoči da je njihov stav sam po sebi ispravan. S druge strane, činjenica da se za bojkot referendumu zalažu stranke čija popularnost sudeći prema poslednjim izborima nije velika, te se nisu ni pitale o predlogu novog ustava - i stoga mu se u krajnjoj liniji protive, ne može diskvalifikovati njihovo demokratsko pravo da agituju za bojkot.

Istina je da Srbijom – kao i u većini drugih demokratskih zemalja – vladaju političke stranke, no to još uvek ne znači da je Srbija postala politička stranka. Drugim rečima, ako u većini stranaka još uvek vlada demokratski centralizam, to ne znači da i u Srbiji mora vladati takvo načelo. Ako se skupštinska većina, opredelila za neki predlog ne znači da se sve političke stranke moraju zalagati za taj predlog.

Male stranke koje su u podeli političkih karata dobine nesrazmeran uticaj imaju pravo da se protive odlukama većine. Demokratska pravila igre ne podrazumevaju tiraniju većine, niti je to ideal ka kome demokratija teži. Stranke tranzicijskih gubitnika možda zaslužuju poštovanje zbog patnji onih koji ih podržavaju, no to ne znači da im masovna podrška daje monopol na istinu, a poštovanje demokratskih pravila igre im čak ne garantuje ni dominantan politički uticaj. S druge strane, stranke s malom podrškom birača mogu predstavljati konstruktivne i uticajne aktere u političkoj areni. U demokratskom poretku snaga često ustupa mesto veštini.

Ono što se, bez obzira na veličinu, očekuje od stranaka, kao i od svih građana jeste poštovanje zakona koje je usvojila parlamentarna većina. Time se, međutim, ne dovodi u pitanje pravo aktivnog zalaganja za njihovu izmenu. Političkim ekstremizmom se, dakle, ne može smatrati opstrukcija donošenja odluka za koje se opredelila većina, već jedino pozivanje na nasilno dovodjenje u pitanje ustavnog poretku, ili nasilno ometanje sprovodjenja referendumu bez obzira da li nasilje propagira manjina ili većina.

Mada su ovo osnovna demokratska pravila igre koja, uostalom, promoviše novi ustav, neobično je da ih dovode u pitanje upravo oni koji se veoma glasno zalažu za donošenje novog ustava. Donošenje novog ustava jeste važno državno i političko pitanje, ali je podjednako važno da njegovo donošenje ne bude zloupotrebljeno time što se stvara atmosfera koja je suprotna duhu samog ustava.

*(Objavljeno u listu Politika, 27. oktobar 2006.)*



Slobodan Antonić,  
Filozofski fakultet, Beograd

## RIŠELJEVO METOD

«Dajte mi samo red iz bilo kog pisma i to će mi biti dovoljno da njegovog pisca pošaljem na vešala». Ove reči, koje se pripisuju Rišeljeu, oslikavaju jednu osobenu metodu zlovoljnog cepidlačenja. Tom metodom, inače omiljenom u totalitarnim sistemima ili kod totalitarnih umova, sve što neko napiše ili izgovori može se prokazati kao zločin, izdaja ili budalaština. I uvek će se naći dovoljno ljudi koji će u to poverovati.

Rišeljeove metode sam se setio prateći šta se sve piše protiv novog ustava. I ja tom ustavu nalazim mana. Ali, kad vidim šta mu se sve pripisuje prosto mi dođe da ga zagrlim. Da li, recimo, znate da mnogi koji napadaju ustav sada to rade zbog člana 63 koji glasi: «Svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece» (st. 1). Ali, šta tu ima sporno, upitaćete. E pa, baš to što u ovom članu ne vidite ništa opasno, pravi je dokaz koliko ste zapravo naivni i koliko vas svako može prevariti. Sporno je, naime, ono «svako». Navodno, tu treba da stoji «žena» i član bi trebalo da glasi: »Žena ima pravo da slobodno odluči o rađanju deteta». Ali, lukava i pokvarena vlast je ono «žena» zamenila sa «svako», rukovođena jednom naročitom zlom namerom. Naime, kako se sasvim ozbiljno objašnjava po internetu, sutra će svaka žena početi dobijati pisma od vlade ili crkve u kojima će stajati: «Draga sestro, na osnovu člana 63 Ustava, mi smo slobodno odlučili da vi ima da rodite troje dece. Izvolite, krenite da ispunjavate svoju ustavnu obavezu».

Ovo bi, naravno, bilo smešno da nije mnogo njih koji u ovo ozbiljno veruju. To još jednom dokazuje koliko svaka politička ili ideološka histerij ume da pomuti zdrav razum. Član 63 očigledno je uobličen tako kako jeste samo zbog poželjne slike žene i muškarca koji se dogovaraju hoće li imati dece ili ne. Ideja da se pod «svako» podrazumeva neko sa strane, neka ustanova ili bilo ko drugi osim roditelja, takva ideja, naime, potpuno je besmislena. Uostalom, sa sličnom metodom zlonamernog cepidlačenja možemo da odbacimo i, recimo, član koji bi glasio »Žena ima pravo da slobodno odluči o rađanju deteta». Jer, da li to znači da žena može na dan porođaja da «slobodno odluči» da ipak ne rodi dete? Očigledno ne. Postoji neka granica za takvu «slobodnu odluku». Koja? Tako se mogu otvoriti mnoga pitanja o prihvaljivom vremenu pobačaja, pitanja koja se inače regulišu zakonom. Zapravo, ako bismo želeli da ovaj član bude precizan, on bi verovatno glasio: «Abortus je slobodan, u skladu sa zakonom». Ali, stavljanje reči «abortus» u ustav obično se izbegava, pa se o

tome govori eufemistički, kao o «slobodi rađanja». I drugo, kladim se da bi zlovoljne cepidlake još više odbacile ustav ako bi na gornji način bio formulisali ovaj član. Jer, one bi u izrazu «u skladu sa zakonom» jamačno videle samo još jedan dokaz namere vlade ili crkve da ženi nekim budućim zakonom ukinu pravo na abortus. Piješ li vodu uzvodno ili nizvodno isto ti dođe. Vuk će te svejedno progutati.

Čitava ova stvar, ipak, lepo pokazuje stanje duha naše nacije. Nepoverenje, klevetanje i mržnja sasvim su nam zaokupili mozgove. Mi više nismo u stanju da razumno mislimo i da svoju glavu upotrebljavamo za nešto drugo osim za fanatično sukobljavanje. Dok se busamo u grudi kako smo otvoreni i bez predrasuda, čitav naš pogled na svet počiva na stereotipima i apriornim konstrukcijama koje od nas prave slepce. Nama sve toliko ne valja, da nam nikakav boljitet, ma koliko velik i brz bio, više nije dobar. Zamišljamo da se stvari mogu dovesti u red samo odjednom i sve zajedno, i sve što je manje od toga nama je sumnjivo i otužno. Ako novi ustav nije savršen ustav, u svemu i u potpunosti, onda je on «radikalски». Napolje sa njim! Ako Tadić nije savršen predsednik, u svemu i u potpunosti, onda je on «praznoglavi maneken». Napolje sa njim! Ako Koštunica nije savršen premijer, u svemu i u potpunosti, onda je on «klerofašista». Dole sa njim! Ako radikali imaju problem sa «evroatlantskim integracijama», onda su oni «nacisti». Dole i sa njima!

I tako, pošto sve oteramo ili uništimo, od celog društva, raznovrsnog i polifonog, preostaćemo samo mi. Tada ćemo valjda konačno dozvoliti da se i neko drugi može razlikovati od nas. Ali, više neće biti drugog. Naša ideja savršenog ustava najzad će pobediti. Ali, više neće biti društva u kome će taj ustav moći da živi.

(Objavljeno u listu Politika, 24. oktobar, 2006.)



Srećko Mihailović

Institut društvenih nauka, Beograd

### DOGOVOR KROKODILA

- Na šestogodišnjicu 6. oktobra prosvirao srpski kvartet -

Spas je u slozi zaključiše krokodili onomad, a i *mi* ćemo, krajem meseca. Mora da su krokodili srpski pošto samo Srbe sloga spasava. Za nas ostale spasa nema iako se oko toga slažemo.

Bara je i dalje mala, ali su se krokodili dogovorili. Ostaće i dalje krokodili.

Odluka je jednoglasna. Pravi plavi Srbi to valjda zovu *sabornost* ili se možda varam! (Još jedna *sabornost*, posle one o visini poslaničkih plata!)

No, ipak su krokodili napravili i jedan ustupak svojim žrtvama. Opráče zube, barem jednom, kako ne bi inficirali one koje "konzumiraju".

Da li se od ovih monotremata, potomaka svih "srpskih vladara" (vidi naziv beogradske *Glavne*), moglo nešto drugo očekivati. Ja sam očekivao. Očekivao sam trijadu, kad ono – kvartet!

Novi Ustav inauguriše nov politički sistem – partokratiju – time što partijama daje celokupnu zakonodavnu vlast, izvršna im ionako pripada, a teško je prepostaviti da monopol neće proširiti i na sudsку vlast. A pravog ustava u takvoj državi nema, nema ni pravne države. Rečeno je to još pre više od 200 godina, u Povelji o ljudskim i građanskim pravima Nacionalne skupštine Francuske – 26.8. 1789, u članu 16.: "Društvo u kojem prava nisu zagarantovana i gde ne postoji podela vlasti – nema Ustava". Ponoviće to dva veka kasnije Franc Nojman tvrdeći da se o državi može govoriti samo ukoliko je ona pravna država. U svakom drugom slučaju na delu je »ne-država« (*Behemoth...*). Sve u svemu, sa novim ustavom ulazimo iz surrogata partokratske države u pravu partokratiju. Upravo u onu za koju Herbert Kičelt kaže da je "fuzija države, partije i ekonomskih elita u političko-ekonomske mreže karakteristične po patronaži, klijentilizmu i korupciji".

Radi se o tome što je (opet) – piše u Danasu da piše u Ustavu – "*narodni poslanik sloboden da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika*".

Pre svega ne znam zašto se onda "narodni" poslanik i dalje zove "narodnim", kad je stranački poslanik. Zašto stvari ne nazovemo pravim imenom?

Drugo, zašto se ne bi i u Ustavu zapisalo da lider stranke raspolaže mandatima poslanika koji su izabrani na listi njegove stranke? Zar to ne bi bilo realnije, bliže istini? Ustavu ne priliče laži, zar ne, osim, možda, malo na početku!

Treće, zašto se kaže da je poslanik sloboden kad nije sloboden, jer da je sloboden onda bi mogao slobodno da raspolaže svojim mandatom (u meri u kojoj mu to omogućavaju oni koji su ga izabrali, dakle narod), a ne da ga stavlja na raspolaganje svojoj stranci.

Četvrti, nije jasno ko ustvari bira poslanika, stranke ili punoletni građani sa pravom glasa na slobodnim izborima? Ako ga biraju građani, kako njegova stranka može da raspolaže mandatom koji su poslaniku dodelili građani određenim brojem glasova. Jasno je, da se ne lažemo, da poslanike biraju političke stranke, dakle one imaju aktivno pravo glasa, a ne građani!

Peto, u izborima koji su kao naši, bitniji je predlog nego izbor. Građani ne mogu izabrati čoveka, to im nije dozvoljeno, njima je dozvoljeno da biraju političke stranke!

Šesto, kaže se da nije zgodno da narod bira poslanike jer se onda tako izabrani poslanici prodaju nekim drugim strankama. Dakle, stranke mogu da se prodaju, a poslanici ne mogu. Možda je stvar u tome što poslanici koji se prodaju ne znaju svoju pravu cenu, dok politička stranka to zna pa stoga i može da postigne bolju cenu.

Sedmo, ako je politička stranka vlasnik mandata, šta se dešava kada stranci koja kupuje ne treba cela stranka već tri-četiri glasatelja? Da li se stranke prodaju na parče ili će to biti zabranjeno posebnim zakonom? Koliko od stranke-vlasnika mandata dobija poslanik-nositelj manda, prilikom prodaje drugoj stranci. Da li bi ovde mogla biti od značaja iskustva koja imaju fudbalski klubovi prilikom prodaje igrača.

Osmo, zar sve ovo nije ono što ozloglašene nevladine organizacije zovu *to traffic in human beings*; ako nije baš bi voleo da čujem ili pročitam po čemu se to razlikuje! Ili je ovaj *trafficking*, možda, još jedna provokacija usmerena ka nevladinom sektoru? (Kobajagi, *trgovina poslaničkim robljem!*)

Deveto, cinizam onog *to be retired* ministra (ne znam kako se od ostavke može napraviti trajni glagol) kada onomad reče kako će po novom ustavu poslanički mandat pripadati stranci (valjda bi onda bio stranački mandat), potiče iz odsustva jedne premise – koja se kod članova kvarteta inače podrazumeva – mandate treba osvojiti u izbornoj trci, bez obzira čiji će biti!

Deseto, dobro je što mi poslanike ne zovemo *zastupnicima* kao što se to čini u do juče "zapadnoj varijanti našeg književnog jezika". Zaista bi bilo nezgodno da ispadne da narodni zastupnik *zastupa* političku stranku, ovako mnogo bolje zvuči: narodni poslanik je *poslan* da predstavlja svoju političku stranku (a ne tamo neke građane). To je njegova misija i tu je njegov *misionarski položaj* (S. Antonić)! Shodno ovoj dobroj terminologiji možda bi mogli da govorimo kako poslanik prodat nekoj stranci od strane druge stranke ima u dotičnoj stranci *misionarsku ulogu*! Inače smo mi pravoslavci oskudevali u misionarima, pa barem ovako da nadoknadimo. Ma, nikad nije kasno! (Političke stranke koje su sebi pripisale mesijansku ulogu mora da imaju mnogo misionara, pa kupuju li kupuju, ovako ili onako, a nama prodaju muda za bubrege.)

Jedanaesto, šta piše u blanku ostavci i kada se ona potpisuje od strane onog koji pristaje da mu njegova stranku oduzme poslanički mandat kad proceni da je to korisno za stranku? Ako se *to* potpisuje pre izbora, da li se tu dozvoljava mogućnost

ne-izbora (Ako Jovan Jovanović bude izabran onda...); ako se potpisuje bez pominjanja mogućnosti ne-izbora pomalo je smešno što se neko odriče onoga što još nema, a možda neće ni da ima; ili možda stranka garantuje izbor! Ako se blanko ostavka pravi posle izbora, šta goni izabranog da je potpiše? I uopšte, zašto (mogući) poslanici potpisuje te blanko ostavke ili idu u Crkvu da se zakunu na vernost vođi, ili stavljaju u stranački depozit silne pare koje će im propasti ako promene stranku, ili...

Dvanaesto, s moralnog stanovišta da li se razlikuje status onoga koji potpisuje blanko ostavku i onoga ko poslanički položaj uslovjava tim potpisom? Da li je tu jedna strana ucenjena, a druga ucenjuje; da li je reč o korupciji, pa jedna strana podmićuje, a druga prima mito... Ako je reč o korupciji, po našem zakonu krive su obe strane!

Trinaesto, procedura po kojem je postignuta sloga u kvartetu krokodila ovekovećena je ustavnom odredbom o pravim vlasnicima poslaničkih mandata. Time je *pluralistički sultanizam* i ustavno verifikovan, a raja je ostala raja.

Raja može da *bira* šta da čini. Možemo da se žalimo, kako se nekad govorilo, vodovodu i kanalizaciji. Možemo da kukamo što nema javne rasprave o ustavu, *kao* ona bi nam pomogla. Možda pomaže javna kuknjava i zapomaganje. Već se čuju narikače-profesionalke. (Teško da pomaže i javna kuknjava u ulici *Naših vladara*; Terazije poodavno nisu mera stvari!)

Možemo, pak, da biramo između dva-tri zla, zar nam to nije sudbina! Možemo, dakle, da podržimo sultanat i sultane, možemo da budemo protiv, možemo da ne izađemo na referendum. Moja je "alternativa" kao u one žabe koja iz stomaka zmije protestvuje zbog nehumanog zmijskog postupka. Na referendumu ću glasati protiv krokodila. Ako pak ne bih izašao na referendum, ne bih dospeo čak ni do nivoa te kreketave žabe!

(Objavljeno u listu *Danas*, 9. oktobar 2006.)





CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.4 (497.11) "2006"

342.573 (497.11) "2006"

OKO izbora 14 : (ustavni  
referendum, 28. i 29. oktobar 2006. godine)  
/ [priredio] Centar za slobodne izbore i  
demokratiju, 2007 (Beograd : BGdream i  
Technologies) . - 118 str. : graf. prikazi,  
tabele ; 23 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst.

ISBN 978-86-83491-40-7

1. Центар за слободне изборе и демократију  
(Београд)

а) Уставне промене - Србија - 2006 б)

Уставност - Србија с) Референдум - Србија  
- 2006

COBISS.SR-ID 137837836